II

(Icke-lagstiftningsakter)

BESLUT

KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2020/1472

av den 20 mars 2020

om det statliga stöd nr SA.39078 – 2019/C (f.d. 2014/N) som Danmark har genomfört till förmånför Femern A/S

[delgivet med nr C(2020) 1683]

(Endast den engelska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 108.2 första stycket,

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 62.1 a,

efter att i enlighet med nämnda artiklar ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig [1] och med beaktande av dessa synpunkter, och

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

(1) Den 13 juli 2009 godkände kommissionen stöd till finansieringen av planeringsfasen av projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen (nedan kallat *planeringsbeslutet*) [2].

(2) Efter en fas före anmälan lämnade de danska myndigheterna genom en skrivelse av den 22 december 2014 in en anmälan till kommissionen i enlighet med artikel 108.3 i fördraget av finansieringsmodellen för projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen.

(3) Den 5 juni 2014, den 5 september 2014, den 26 november 2014, den 19 januari 2015 och den 22 april 2015 mottog kommissionen fem klagomål [3] med påståenden om att Danmark hade beviljat olagligt och oförenligt statligt stöd för planering, konstruktion och drift (nedan även kallat *projektering, anläggning och drift*) av projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen till förmån för Femern A/S och A/S Femern Landanlæg [4].

(4) Den 23 juli 2015 beslutade kommissionen att inte göra några invändningar mot de åtgärder som Danmark hade beviljat A/S Femern Landanlæg och Femern A/S (nedan kallat *beslutet*) [5]. Den operativa delen av det beslutet är uppdelad i två delar. I den första delen konstaterade kommissionen att de åtgärder som beviljats A/S Femern Landanlæg för planering, konstruktion och drift av anslutande väg- och järnvägsförbindelserna på land i Danmark inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget. I den andra delen konstaterade kommissionen att även om de åtgärder som beviljats Femern A/S för planering, konstruktion och drift av den fasta förbindelsen var statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget skulle de ändå vara förenliga med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 b i fördraget. Den 16 september 2015 översände kommissionen anläggningsbeslutet till de klagande.

---

[1] Statligt stöd – Danmark – Statligt stöd SA.39078 (2019/C) (f.d. 2014/N) – Finansiering av projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen – Uppmaning enligt artikel 108.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt att inkomma med synpunkter (Text av betydelse för EES) (EUT C 226, 5.7.2019, s. 5).

[2] Kommissionens beslut av den 13 juli 2009, statligt stöd N 157/09 – Danmark – Finansiering av projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen (EUT C 202, 27.8.2009, s. 1).

[3] Från Scandlines Danmark ApS och Scandlines Deutschland GmbH (nedan kallade *Scandlines*), 3i Investment Plc, TT Line, Stena Line Scandinavia AB (nedan kallat *Stena Line*) och Trelleborgs Hamn AB.

[4] Klagomålen registrerades hos kommissionen med nummer SA.38915 och SA.41640.

[5] Kommissionens beslut av den 23 juli 2015 i ärende SA.39078 (2014/N) – Danmark – Finansiering av projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen (EUT C 325, 2.10.2015, s. 1).

(5) Efter att två parter väckt talan om ogiltigförklaring ([6]) ogiltigförklarade tribunalen anläggningsbeslutet i sina domar av den 13 december 2018 ([7]) vad beträffar kommissionens beslut om att inte göra invändningar mot de åtgärder som Danmark beviljat Femern A/S för planering, uppförande och drift av den fasta förbindelsen (infrastrukturen från kust till kust).

(6) Tribunalen ogillade talan i övrigt. I synnerhet tillbakavisades sökandens argument i fråga om kommissionens slutsats att de åtgärder som beviljats A/S Femern Landanlaeg för planering, uppförande och drift av anslutande väg- och järnvägsförbindelserna på land i Danmark inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget.

(7) De båda klagande har överklagat domarna av den 13 december 2018 ([8]).

(8) Den 24 januari och den 22 maj 2019 hade kommissionens avdelningar ett möte med de danska myndigheterna. Kommissionens avdelningar hade telefonkonferenser med de danska myndigheterna den 12 april och den 20 juni 2019. Kommissionens avdelningar begärde kompletterande upplysningar den 26 mars, 18 april och 24 april 2019. De danska myndigheterna lämnade kompletterande upplysningar den 18 januari, 4 februari, 25 februari, 28 mars, 5 april, 7 maj, 8 maj, 16 maj, 20 maj, 28 maj och den 10 juni 2019.

(9) Den 18 och den 25 mars 2019 hade kommissionens avdelningar ett möte med Stena Line Scandinavia AB (nedan kallat *Stena Line*) respektive med Scandlines Danmark ApS och Scandlines Deutschland GmbH (nedan kallade *Scandlines*). Den 4 april och den 13 maj 2019 hade kommissionens avdelningar ett möte med Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU) respektive Föreningen för Svensk Sjöfart (FSS). Kommissionen tog emot ytterligare information från berörda parter den 29 januari, 14 februari, 18 februari, 26 mars, 15 april, 16 april, 24 april, 24 maj, 29 maj, 6 juni och den 7 juni 2019. Kommissionen tog emot en skrivelse från Scandlines den 29 januari 2019 och besvarade skrivelsen den 8 februari 2019. Kommissionen tog emot ytterligare en skrivelse från Scandlines den 20 februari 2019 som den besvarade den 13 mars 2019. Kommissionen tog emot en skrivelse från Stena Line den 7 februari 2019 som den besvarade den 28 februari 2019. Kommissionen tog emot en skrivelse från NABU den 18 februari 2019 som den besvarade den 18 mars 2019. Kommissionen tog emot en skrivelse från FSS den 19 februari 2019 som den besvarade den 8 mars 2019. Kommissionen tog emot en skrivelse från Verband Deutscher Reeder (VDR) den 12 mars 2019 som den besvarade den 21 mars 2019. Kommissionen tog emot en skrivelse från Grimaldi Group den 28 mars 2019 som den besvarade den 16 april 2019. Kommissionen tog emot en skrivelse från Trelleborgs hamn den 8 april 2019 som den besvarade den 9 april 2019. Kommissionen tog emot en skrivelse från Trelleborgs hamn den 15 april 2019 som den besvarade den 2 maj 2019. Kommissionen tog emot en skrivelse från Aktionsbündnis gegen eine feste Fehmarnbeltquerung e.V. den 15 april 2019 som den besvarade den 2 maj 2019.

(10) Genom en skrivelse av den 14 juni 2019 informerade kommissionen de danska myndigheterna om sitt beslut att inleda ett förfarande i enlighet med artikel 108.2 i fördraget i fråga om den offentliga finansieringen av den fasta förbindelsen (nedan kallat *beslutet om att inleda förfarandet*).

(11) Kommissionens beslut om att inleda förfarandet offentliggjordes den 5 juli 2019 i *Europeiska unionens officiella tidning* ([9]). I beslutet att inleda förfarandet uppmanade kommissionen berörda parter att inom en månad inkomma med sina synpunkter på beslutet.

(12) Den 12 juli 2019 översände kommissionens avdelningar tidigare synpunkter från Scandlines av den 7 juni 2019 till de danska myndigheterna. Den 23 juli 2019 översände kommissionens avdelningar andra tidigare synpunkter och kommentarer från Scandlines av den 28 januari 2019 och den 29 maj 2019 till de danska myndigheterna.

(13) Scandlines begärde flera gånger en förlängning av tidsfristen för att lämna synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet fram till slutet av augusti/början av september. Den 22 juli 2019 godkände kommissionens avdelningar en förlängning av tidsfristen med tio arbetsdagar, till den 20 augusti 2019, vilket kommissionens avdelningar därefter även beviljade övriga berörda parter.

(14) Den 17 augusti 2019 väckte Scandlines talan om ogiltigförklarande av beslutet att förlänga deras tidsfrist för att lämna synpunkter till den 20 augusti 2019 och inte till slutet av månaden som de hade begärt. Genom en separat ansökan som lämnades in samma dag begärde Scandlines att tribunalens ordförande som en interimistisk åtgärd skulle ålägga kommissionen att avbryta den formella undersökningen och/eller förbjuda kommissionen att anta ett slutligt beslut eller beslut om någon annan form av lämplig interimistisk åtgärd.

([6]) Scandlines Danmark ApS och Scandlines Deutschland GmbH (nedan kallade *Scandlines*), och Stena Line Scandinavia AB (nedan kallat *Stena Line*).

([7]) Tribunalens dom av den 13 december 2018, Stena Line Scandinavia AB m.fl. mot kommissionen, T-631/15, ECLI:EU:T:2018:944 och tribunalens dom av den 13 december 2018, Scandlines Danmark ApS och Scandlines Deutschland GmbH mot kommissionen, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942.

([8]) Målet Scandlines Danmark ApS och Scandlines Deutschland GmbH mot kommissionen, C-174/19 P, och målet Stena Line Scandinavia mot kommissionen, C-175/19 P. Båda målen är under behandling.

([9]) Se fotnot 1.

(15) Tribunalens ordförande avslog ansökan om interimistiska åtgärder genom ett beslut av den 13 september 2019 ([10]). Därefter drog Scandlines tillbaka sin tillhörande talan om ogiltighetsförklaring ([11]).

(16) Elva berörda parter inkom med synpunkter. Branschorganisationen Danske Rederier lämnade synpunkter den 16 augusti 2019. European Community Shipowners' Associations (ECSA) lämnade synpunkter den 19 augusti 2019. FSS överlämnade sina synpunkter den 20 augusti 2019. Scandlines, Aktionsbündnis gegen eine feste Fehmarnbeltquerung e.V., NABU, Rederi Aktiebolaget Nordö-Link, Stena Line, Trelleborg Hamn AB, Rostock Port GmbH och VDR lämnade in sina synpunkter den 21 augusti 2019. De berörda parterna är verksamma inom sjöfartssektorn (färjerederier, hamnar och branschorganisationer) eller icke-vinstdrivna organisationer som anser sig ha ett intresse av infrastrukturen från kust till kust. Genom en skrivelse av den 3 september 2019 översände kommissionen en icke-konfidentiell version av synpunkterna från de elva berörda parterna till de danska myndigheterna, som getts tillfälle att bemöta dem. De danska myndigheterna lämnade sina kommentarer på synpunkterna den 4 oktober 2019 och kompletterade sina kommentarer till beslutet om att inleda förfarandet av den 26 augusti 2019.

(17) Den 27 juni, den 2, 5 och 9 juli, den 3 oktober, den 4, 12, 15, 19, 22 och den 25 november 2019 och därefter den 7 och 14 januari samt den 6 februari 2020 hade kommissionens avdelningar en telefonkonferens med de danska myndigheterna. Den 18 december 2019 hade kommissionens avdelningar ett möte i Bryssel med de danska myndigheterna. Kommissionens avdelningar begärde kompletterande upplysningar den 8, 12 och 17 juli, den 3 och 12 september, den 4, 17, 18 och 24 oktober, den 5, 13, 25 och 27 november 2019 och även den 7 och 9 januari samt den 3, 4, 14, 18, 19 och 28 februari 2020. Under 2019 lämnade de danska myndigheterna kompletterande upplysningar den 27 juni, den 1, 4, 5, 10, 12 och 15 juli, den 21 och 27 augusti, den 13 och 26 september, den 1, 9, 11, 23, 27 och 29 oktober, den 6, 7, 11, 14, 18, 22 och 25 november, samt den 10 och 20 december. Under 2020 lämnade de danska myndigheterna kompletterande upplysningar den 3, 7, 13, 15 och 21 januari, den 4, 6, 11, 12, 14, 20 och 21 februari samt den 3 mars 2020. Genom sitt meddelande av den 5 mars 2020 reviderade de danska myndigheterna den ursprungliga anmälan.

(18) Vidare tog kommissionen emot ytterligare synpunkter från Scandlines och Stena Line som kommissionen med hänsyn till domen i målet Mytilinaios Anonymos Etairia – Omilos Epicheiriseon ([12]) inte var skyldig att ta hänsyn till, eftersom dessa synpunkter lämnades in för sent. Kommissionen tog emot sådana ytterligare synpunkter från Scandlines den 26 oktober 2019 och den 20 februari 2020. Dessa synpunkter översändes till de danska myndigheterna den 4 november 2019 respektive den 28 februari 2020. De danska myndigheterna lämnade in sina kommentarer på dessa synpunkter den 6 november 2019 respektive den 3 mars 2020. Scandlines hade en telefonkonferens med kommissionens avdelningar den 25 februari 2020 och lämnade kompletterande upplysningar den 5 mars 2020. Kommissionen tog emot ytterligare synpunkter från Stena Line den 13 december 2019. Dessa synpunkter översändes till de danska myndigheterna den 23 december 2019. De danska myndigheterna lämnade in sina kommentarer på dessa synpunkter den 8 januari 2020.

(19) Kommissionen tog emot en skrivelse från de danska myndigheterna den 9 september 2019 som den besvarade den 30 september 2019.

(20) Genom en skrivelse av den 4 mars 2020 gick de danska myndigheterna med på att detta beslut antogs och anmäldes på engelska.

Förtydligande angående räckvidden för detta beslut

(21) Den 2 augusti 2016 skickade Scandlines en skrivelse till kommissionen med en formell underrättelse där kommissionen uppmanades att vidta åtgärder i fråga om vissa påstådda stödåtgärder till förmån för Femern A/S, som enligt Scandlines inte hade behandlats av kommissionen i dess anläggningsbeslut, trots att dessa åtgärder hade tagits upp i deras klagomål.

(22) I en skrivelse av den 30 september 2016 besvarade kommissionens avdelningar denna skrivelse. Där angavs att anläggningsbeslutet gällde två påstådda stödåtgärder, nämligen icke-kommersiella järnvägsavgifter och kostnadsfri användning av statlig egendom under projektets uppförandefas. Vad beträffar de övriga påstådda stödåtgärderna ansåg kommissionen i enlighet med artikel 24.2 i rådets förordning (EU) 2015/1589 (nedan kallad *procedurförordningen*) ([13]) att de sakförhållanden och rättsfrågor som Scandlines hänvisade till inte gav tillräckliga skäl för att på grundval av en prima facie-granskning kunna påvisa olagligt stöd. Därför uppmanade kommissionen Scandlines att inkomma med eventuella synpunkter inom en månad. Kommissionen tog emot dessa synpunkter den 30 oktober 2016.

([10]) Beslut meddelat av tribunalens ordförande av den 13 september 2019, Scandlines Danmark ApS och Scandlines Deutschland GmbH mot kommissionen, T-566/19 R, ECLI:EU:T:2019:605.

([11]) Beslut av den 27 november 2019, Scandlines Danmark ApS och Scandlines Deutschland GmbH mot kommissionen, T-566/19, ECLI:EU:T:2019:839.

([12]) Domstolens dom av den 11 december 2019, Mytilinaios Anonymos Etairia – Omilos Epicheiriseon mot kommissionen, C-332/18 P, ECLI:EU:C:2019:1065, punkterna 126–127.

([13]) Rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT L 248, 24.9.2015, s. 9).

(23) Den 12 december 2016 väckte Scandlines talan om ogiltigförklaring av skrivelsen av den 30 september 2016 ([14]). Samma dag väckte de även talan mot kommissionen för underlåtenhet att vidta åtgärder med anledning av deras klagomål ([15]).

(24) Den 30 juli 2018 översände Scandlines en andra skrivelse med en formell underrättelse ([16]) och uppmanade kommissionen att fastställa sin ståndpunkt i fråga om de övriga påstådda stödåtgärderna enligt Scandlines synpunkter av den 30 september 2016. Den 28 september 2018 antog kommissionen ett beslut (nedan kallat *2018 års beslut*) ([17]) och bekräftade att de statliga garantierna till förmån för A/S Femern Landanlæg och de statliga lånen till förmån för Femern A/S och A/S Femern Landanlæg samt det påstådda olagliga stöd som beviljats utöver planeringsbeslutet i form av skatteförmåner inte var olagligt statligt stöd. I samma beslut konstaterade kommissionen att det påstådda olagliga stödet till Femern A/S i form av kapitaltillskott är förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 b i fördraget, eftersom det är statligt stöd som inte omfattas av planeringsbeslutet. Den 4 januari 2019 väckte Scandlines talan om ogiltigförklaring av detta beslut ([18]).

(25) Den 13 december 2018 beslutade tribunalen att avvisa talan om ogiltigförklaring av kommissionens skrivelse av den 30 september 2016 och talan om underlåtenhet att vidta åtgärder ([19]). Scandlines överklagade beslutet att avvisa deras talan om ogiltigförklaring ([20]).

(26) I beslutet om att inleda förfarandet drog kommissionen tillbaka 2018 års beslut i den del som avser de åtgärder som beviljats Femern A/S för planering, konstruktion och drift av den fasta förbindelsen. Dessa åtgärder ingår därför i bedömningen i detta beslut.

(27) Som konstateras i beslutet om att inleda förfarandet omfattar detta förfarande även alla åtgärder som är relevanta för planeringsfasen av det projekt som berör den fasta förbindelsen.

(28) Detta beslut berör inte de åtgärder till förmån för A/S Femern Landanlæg som är relevanta för finansieringen av anslutande förbindelser på land, vilket också förklaras i beslutet om att inleda förfarandet. Det omfattar inte heller andra eventuella åtgärder än dem som anges i avsnitt 2.4 som har beviljats eller påstås ha beviljats av Danmark till Femern A/S, A/S Femern Landanlæg, Sund & Bælt Holding A/S eller till något annat närstående företag.

(29) Den 6 november 2017 lämnade Scandlines in ytterligare ett klagomål om påstådda olagliga och oförenliga stödåtgärder som hade använts för att finansiera verksamhet i Femern A/S som påstods vara relaterad till säljfrämjande åtgärder och marknadsföring av den fasta förbindelsen (nedan kallade *säljfrämjande åtgärder/marknadsföringsverksamhet/informationsverksamhet*). De åtgärder som avsågs i den skrivelsen inkluderades i räckvidden för beslutet om att inleda förfarandet och bedöms därför i det här beslutet.

2. BESKRIVNING AV PROJEKTET OCH ÅTGÄRDERNA

2.1 Projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen

(30) Projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen består av infrastruktur från kust till kust och anslutande väg- och järnvägsförbindelser på land.

(31) Den fasta förbindelsen kommer att konstrueras som en nedsänkt tunnel mellan Rødby på ön Lolland i Danmark och Puttgarden i Tyskland. Den kommer att bli ungefär 19 kilometer lång och kommer att bestå av en elektrifierad dubbelspårig järnväg och en fyrfilig motorväg med hårda vägrenar.

(32) De danska anslutande landförbindelserna omfattar den befintliga järnvägsförbindelsen mellan Ringsted och Rødby på ca 120 km, som ägs av Banedanmark, som är den statliga järnvägsinfrastrukturförvaltaren. Hela järnvägsavsnittet från Ringsted till Rødby kommer att elektrifieras och utrustas med ett nytt signalsystem enligt ERTMS ([21]) nivå 2. De danska anslutande landförbindelserna kommer också att omfatta de miljöförbättringar och uppgraderingar som krävs av den befintliga motorvägsinfrastrukturen på Lolland, dvs. den befintliga E47-motorvägen mellan Rødbyhavn och Sakskøbing. Slutligen kommer det befintliga enspåriga järnvägsavsnittet mellan Vordingborg och Rødby att byggas ut till ett dubbelspårigt järnvägsavsnitt.

(33) Syftet med projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen är att förbättra transportförhållandena för passagerare och varor mellan de nordiska länderna och Centraleuropa. Projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen kommer att medföra en rad andra positiva effekter i fråga om miljöpåverkan, sysselsättning, regional utveckling, förbättring av handelsvillkor och en allmän förstärkning av transportsektorn. I kombination med Öresundsförbindelsen mellan Danmark och Sverige, som har varit i drift sedan juli 2000, kommer projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen att innebära en avsevärd förbättring av en av de viktigaste landbaserade transportkorridorerna som förbinder

([14]) Målet Scandlines Danmark ApS och Scandlines Deutschland GmbH mot kommissionen, T-890/16, ECLI:EU:T:2018:1004.
([15]) Målet Scandlines Danmark ApS och Scandlines Deutschland GmbH mot kommissionen, T-891/16, ECLI:EU:T:2018:1003.
([16]) Denna skrivelse registrerades som SA.51981.
([17]) Kommissionens beslut av den 28 september 2018 om statligt stöd SA.51981 (2018/FC) – Danmark – Klagomål om påstått olagligt stöd till Femern A/S och Femern Landanlæg A/S (EUT C 406, 9.11.2018, s. 1).
([18]) Målet Scandlines Danmark ApS och Scandlines Deutschland GmbH mot kommissionen, T-7/19, pågående.
([19]) Tribunalens beslut av den 13 december 2018, Scandlines Danmark ApS och Scandlines Deutschland GmbH mot kommissionen, T-890/16, ECLI:EU:T:2018:1004 och T-891/16, ECLI:EU:T:2018:1003.
([20]) Målet Scandlines Danmark ApS och Scandlines Deutschland GmbH mot kommissionen, C-173/19 P, pågående.
([21]) Det europeiska trafikstyrningssystemet för tåg.

Skandinavien med Centraleuropa. Projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen erkändes också av kommissionen som ett prioriterat projekt inom ramen för TEN-T. Det är dessutom ett ”i förväg identifierat projekt” som anges i bilaga I del I.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1316/2013 ([22]).

(34) I sitt svar på beslutet om att inleda förfarandet tillade de danska myndigheterna att den formella planeringen av projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen inleddes redan 1991 när de danska myndigheterna ingick avtalet med den svenska regeringen om att bygga en fast förbindelse över Öresund (nedan kallad *Öresundsförbindelsen*) ([23]). Enligt artikel 21 i avtalet mellan Danmark och Sverige om Öresundsförbindelsen förklarade den danska regeringen sig beredd att arbeta för att en fast förbindelse över Fehmarn Bält skulle komma till stånd under förutsättning att hänsyn till miljö och ekonomi kunde tillgodoses. Under perioden mellan 1991 och undertecknandet mellan Danmark och Tyskland 2008 genomförde de danska och tyska regeringarna ett antal förundersökningar av projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen.

(35) Enligt artikel 1 i avtalet mellan Danmark och Tyskland om den fasta förbindelsen över Fehmarn Bält (nedan kallat *Fehmarn Bält-avtalet*) ([24]) har Danmark ensamt ansvar och bär hela risken för finansieringen av den fasta förbindelsen över Fehmarn Bält-sundet och för uppgraderingen av de danska anslutande landförbindelserna. Tyskland ansvarar för att finansiera och uppgradera de tyska anslutande förbindelserna på land.

(36) Vid tidpunkten för 2014 års anmälan uppskattade de danska myndigheterna att de totala kostnaderna för projekteringen och anläggningen av den fasta förbindelsen skulle motsvara 54,9 miljarder danska kronor i 2014 års priser (7,4 miljarder euro ([25])). Kostnaderna i samband med projektering och anläggning av uppgraderingen av de danska landförbindelserna motsvarade 9,5 miljarder danska kronor i 2014 års priser (1,3 miljarder euro). Sammantaget uppgick beloppet till 64,4 miljarder danska kronor (8,6 miljarder euro) för hela projektet (projekteringsverksamhet, anläggningskostnader, reserver och andra arbeten med både den fasta förbindelsen och anslutande förbindelser på land). För att bemöta de tvivel som togs upp i beslutet om att inleda förfarandet reviderade de danska myndigheterna sin anmälan och uppdaterade de uppskattade projekterings- och anläggningskostnaderna för den fasta förbindelsen. Uppdateringen beskrivs närmare i avsnitt 5 i detta beslut.

(37) Kommissionen har beviljat samfinansieringsbidrag på sammanlagt 205 miljoner euro från perioden 2007–2013 för projekteringsverksamheten i projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen. Denna period förlängdes senare till 2015. Projektet hade också tagits med i förteckningen över förslag som valts ut för att erhålla ekonomiskt EU-stöd inom ramen för Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE) – Transportsektorn ([26]). De danska myndigheterna angav att under perioden 2007–2015 hade projektet i själva verket tagit emot 181 miljoner euro för den fasta förbindelsen. Femern A/S har fått åtaganden om stöd från FSE under perioden 2017–2020 till ett belopp av 589 miljoner euro. De danska myndigheterna förklarade att Femern A/S för närvarande har utnyttjat belopp på ungefär 7 miljoner euro.

(38) I september 2005 bildade det statsägda företaget Sund & Bælt Holding A/S företaget Femern A/S som ett helägt dotterföretag. Därefter blev Femern A/S ett dotterföretag till A/S Femern Landanlæg ([27]), som också är ett dotterföretag till Sund & Bælt Holding A/S.

(39) På grundval av projekteringslagen ([28]) utsåg den danska transportministern Femern A/S till ansvarig för projekteringen av projektet rörande den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen. Därför har Femern A/S gjort olika studier och förberedelser inför anläggningen av förbindelsen, framför allt analyser och utvärderingar av miljömässiga, tekniska och säkerhetsrelaterade aspekter och förberedelser för upphandlingsförfarandena för att slutföra projektet. Femern A/S gjorde också de nödvändiga utredningarna och förberedelserna för att skapa den framtida byggplatsen i Rødbyhavn. Slutligen ansvarar Femern A/S för informationsverksamhet som företaget ska bedriva i samarbete med kommunerna ([29]).

([22]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1316/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av Fonden för ett sammanlänkat Europa, om ändring av förordning (EU) nr 913/2010 och om upphävande av förordningarna (EG) nr 680/2007 och (EG) nr 67/2010 (EUT L 348, 20.12.2013, s. 129).

([23]) Internationell överenskommelse av den 23 mars 1991 mellan den danska och den svenska regeringen.

([24]) Avtalet undertecknades den 3 september 2008 och ratificerades av Danmark och Tyskland 2009.

([25]) Danmark tillämpar en låst växelkurs i förhållande till euron, med en centralkurs på 746,038 danska kronor per 100 euro. Denna växelkurs tillämpas i hela detta beslut vid beräkningen av det ungefärliga värdet i euro.

([26]) Se kommissionens genomförandebeslut C(2015) 5274 av den 31 juli 2015 om att upprätta en förteckning över förslag som valts ut för att erhålla ekonomiskt EU-stöd inom ramen för fonden för ett sammankopplat Europa (FSE) – Transportsektorn, efter den inbjudan att inkomma med förslag som publicerades den 11 september 2014 på grundval av det fleråriga arbetsprogrammet, och C(2017) 8803 av den 5 januari 2018 om att upprätta en förteckning över förslag som valts ut för att erhålla ekonomiskt EU-stöd inom ramen för fonden för ett sammankopplat Europa (CEF) – Transportsektorn, efter den inbjudan att inkomma med förslag som publicerades den 8 februari 2017 på grundval det fleråriga arbetsprogrammet.

([27]) A/S Femern Landanlæg bildades den 16 november 2009.

([28]) Lov om projektering af fast forbindelse over Femern Bælt med tilhørende landanlæg i Danmark (lov nr. 285 af 15.4.2009).

([29]) Förklarande anmärkningar till projekteringslagen, 17 december 2008.

(40) Finansieringen av planeringsfasen anmäldes till kommissionen i enlighet med artikel 108.3 i fördraget den 16 mars 2009 med hänsyn till rättssäkerheten. Den 13 juli 2009 beslutade kommissionen att inte göra invändningar mot finansieringen av planeringsfasen ([30]) och konstaterade att Femern A/S agerade som en offentlig myndighet under planeringsfasen och att eventuellt stöd inte omfattades av artikel 107.1 i fördraget. Eftersom kommissionen dock inte kunde utesluta att det offentliga stödet för planeringsfasen kunde omfatta statligt stöd till den framtida operatören av den fasta förbindelsen gjorde den också en bedömning av de anmälda åtgärdernas förenlighet och konstaterade att de kunde anses vara förenliga.

(41) Den 28 april 2015 antog det danska folketinget *lov om anlæg og drift af en fast forbindelse over Femern Bælt med tilhørende landanlæg i Danmark* (nedan kallad *anläggningslagen*) ([31]). Anläggningslagen innehåller också den rättsliga grunden för den framtida driften av den fasta förbindelsen. Anläggningslagen trädde i kraft den 6 maj 2015.

(42) Den 6 februari 2019 tog Femern A/S emot det undertecknade tyska administrativa godkännandet av planen för den fasta förbindelsen från de tyska myndigheterna. Efter det tyska administrativa godkännandet av planen gav det danska folketinget den 26 mars 2019 Femern A/S tillstånd att påbörja det första, specificerade anläggningsarbetet för den fasta förbindelsen på den danska sidan. Femern A/S har närmare bestämt uppmanats att förhandla fram de nödvändiga avtalen med uppdragstagare för att kunna inleda följande verksamhet: uppförande av tillverkningsanläggning för tunnelelement, inrättande av en arbetshamn, uppförande av tunnelportalen på den danska sidan, inrättande av boende- och administrationsanläggningar och säkerställande av att den berörda uppdragstagaren inleder upphandlingen av särskild marin utrustning och genomför mindre förberedelser.

2.2 **Den fasta förbindelsen**

(43) Genom anläggningslagen utsågs Femern A/S till ägare av den fasta förbindelsen ([32]), med det enda syftet att förvalta anläggningen, driften och finansieringen av förbindelsen ([33]). Som sådant kommer företaget också att vara infrastrukturförvaltare över järnvägsförbindelsen i den fasta förbindelsen. Enligt anläggningslagen får Femern A/S ta lån och använda andra finansieringsinstrument i samband med planeringen, anläggningen och driften av den fasta förbindelsen.

(44) Femern A/S får finansiera den fasta förbindelsen med lån som har tagits upp på den internationella finansmarknaden. Den danska staten får utfärda en statlig garanti för dessa lån. Som ett alternativ får Femern A/S finansiera projektet genom statliga lån.

(45) Femern A/S kommer att ha rätt att ta ut vägtullar av användarna av väginfrastrukturen på den fasta förbindelsen. Transportministern kommer att fastställa nivån på dessa avgifter och principerna för att justera avgifterna ([34]). Femern A/S får enbart ändra befintliga allmänna rabattsystem och införa nya rabattsystem så länge detta inte väsentligt påverkar den betalningsnivå som transportministern har fastställt. Företaget kommer också att ha rätt till järnvägsavgifter för användningen av järnvägsförbindelsen i den fasta förbindelsen. Även de avgifterna kommer att fastställas av transportministern ([35]). Den valda utformningen innebär att vägtullarna och järnvägsavgifterna tillsammans kommer att täcka drifts- och underhållskostnaderna för den fasta förbindelsen och anslutande järnvägsförbindelserna på land samt kostnaderna för räntebetalningar och amorteringar på lån som rör de skulder som har uppstått under planeringen och anläggningen av projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen.

(46) Genomförandet av anläggningsarbetena med den fasta förbindelsen är öppet för alla potentiella företag på lika och icke-diskriminerande villkor eftersom Femern A/S har använt offentliga upphandlingsförfaranden i enlighet med lagen om offentlig upphandling för tilldelningen av alla anläggningskontrakt.

2.3 **Anslutande danska väg- och järnvägsförbindelser** ([36])

(47) A/S Femern Landanlæg har utsetts för att handha anläggningen och driften av de danska anslutande förbindelserna på land ([37]). Anläggningen och driften av anslutande järnvägsförbindelserna på land kommer att genomföras av Banedanmark för den danska statens räkning och med finansiering av A/S Femern Landanlæg. Banedanmark, som är den danska järnvägsinfrastrukturförvaltaren, ansvarar för alla kostnader som rör driften av den danska järnvägsinfrastrukturen, inklusive järnvägsförbindelserna på land. Den nödvändiga uppgraderingen av de anslutande vägförbindelserna på land kommer att genomföras av det danska Vejdirektoratet för den danska statens räkning och med finansiering av A/S Femern Landanlæg. Vägförbindelserna på land kommer att ingå i det allmänna danska väginfrastrukturnätet som finansieras, drivs och underhålls av Vejdirektoratet.

([30]) Se fotnot 2.
([31]) Lag nr 575 av den 4 maj 2015.
([32]) Se § 38 i anläggningslagen.
([33]) Se §§ 1 och 5 i anläggningslagen.
([34]) Se § 42 i anläggningslagen.
([35]) Se § 41 i anläggningslagen.
([36]) De tyska anslutande förbindelserna på land omfattas inte av detta ärende.
([37]) Se § 2 i anläggningslagen. Se även skäl 32 för en beskrivning av de anslutande förbindelserna på land.

(48) Den befintliga dubbelspåriga järnvägen från Ringsted till Vordingborg och den befintliga enkelspåriga järnvägen från Vordingborg till Rødby, inklusive det nya signalsystem som installeras på denna sträcka, ägs av Banedanmark. A/S Femern Landanlæg kommer att äga det nya spåravsnittet från Vordingborg till Rødby, inklusive det nya signalsystem som installeras på det nya spåret, samt installationerna för elektrifiering av hela sträckan från Ringsted till Rødby.

(49) A/S Femern Landanlæg och Banedanmark delar ägandet av de anslutande danska järnvägsförbindelserna på land ([38]). Eftersom det kommer att vara tekniskt svårt att särskilja ägandeskapet av järnvägsanläggningarna på land, kommer det att ske ett utbyte av mark mellan Banedanmark och A/S Femern Landanlæg så snart anläggningen är slutförd ([39]).

(50) Staten kommer att behålla äganderätten till de danska anslutande vägförbindelserna på land.

(51) A/S Femern Landanlæg får finansiera de anslutande förbindelserna på land med lån som har tagits upp på den internationella finansmarknaden. Den danska staten får utfärda en statlig garanti för dessa lån. Som ett alternativ får A/S Femern Landanlæg finansiera de anslutande förbindelserna på land med statliga lån.

(52) Femern A/S kommer att betala utdelning till A/S Femern Landanlæg. A/S Femern Landanlæg kommer att använda utdelningarna för att betala av sin skuld för de lån som har behövts för att finansiera kostnaderna för planering, anläggning, underhåll och återinvesteringar i samband med anläggningen av vägförbindelsen på land.

(53) I enlighet med de allmänna principerna i Danmark kommer det inte att tas ut några användaravgifter för användningen av de anslutande danska vägförbindelserna på land.

2.4 **Åtgärder som har beviljats eller påstås ha beviljats Femern A/S**

(54) I beslutet om att inleda förfarandet uttrycktes tvivel på att flera av de anmälda och påstådda stödåtgärder som beskrivs nedan var statligt stöd och var förenliga med den inre marknaden.

2.4.1 *Kapitaltillskott*

(55) De danska myndigheterna anmälde kapitaltillskott på 500 miljoner danska kronor (67,0 miljoner euro) från statsägda Sund & Bælt Holding A/S till Femern A/S som gjordes 2005 och 2009. Syftet med dessa kapitaltillskott var att bilda Femern A/S för att genomföra den danska delen av förberedelsearbetet och studierna i samband med projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen ([40]). Som anges i beslutet om att inleda förfarandet anser Scandlines att Sund & Bælt Holding A/S genomförde ytterligare kapitaltillskott under samma period och att dessa eventuellt överskred det belopp som hade godkänts enligt anläggningsbeslutet med minst 10 miljoner danska kronor (1,3 miljoner euro).

2.4.2 *Statliga garantier*

(56) Beslutet om att inleda förfarandet omfattade också den statliga garantimodell som de danska myndigheterna hade anmält. Modellen omfattar statliga garantier för lån eller andra finansieringsinstrument som Femern A/S har tagit upp på de internationella finansmarknaderna för att finansiera planeringen, anläggningen och driften av den fasta förbindelsen ([41]).

(57) Enligt § 7, stk. 3 och 5 i projekteringslagen omfattas Femern A/S av en statlig garanti som täcker Femern A/S skyldigheter i samband med lån och andra finansieringsinstrument som har använts för att finansiera förberedelser, utredning, projektering och andra nödvändiga åtgärder som rör den fasta förbindelsen.

(58) Enligt § 4, stk. 2 i anläggningslagen omfattas Femern A/S av en statlig garanti som täcker Femern A/S skyldigheter i samband med lån och andra finansieringsinstrument som har använts för att finansiera och refinansiera planering, anläggning, drift och andra nödvändiga arrangemang för anläggning och drift av den fasta förbindelsen.

(59) I likhet med andra offentliga företag som tar upp lån som täcks av en statlig garanti kommer Femern A/S att behöva betala en garantipremie till den danska staten. Enligt anmälan 2014 uppgår denna premie till 0,15 % per år av den utestående skuld som garantin täcker.

(60) Den statliga garantin täcker Femern A/S skyldigheter i samband med lån och andra finansieringsinstrument som har använts för att finansiera och refinansiera planering, anläggning, drift och andra nödvändiga arrangemang för planering, anläggning och drift av den fasta förbindelsen.

(61) Staten kan också besluta att garantera andra finansiella avtal som Femern A/S har ingått och som används i samband med finansieringen av projektet (t.ex. swappar) ([42]). De danska myndigheterna förklarade att den danska staten skulle kunna erbjuda garantier för derivattransaktioner. Sådana garantier gör det möjligt för Femern A/S att få lägre räntor på sina derivat, eftersom motparten inte ställs inför risken för att Femern A/S kommer att underlåta att uppfylla de åtaganden som följer av derivatavtalet. Om Femern A/S måste ställa säkerhet för sådana derivat kan de på liknande sätt också utnyttja dessa garantier.

([38]) Se § 39 i anläggningslagen.
([39]) Baserat på värdet av Banedanmarks respektive A/S Femern Landanlægs tillgångar.
([40]) Enligt § 6 i lagen om Sund och Bælt.
([41]) Se § 7, stk.3 och 5 i projekteringslagen och § 4, stk. 2 i anläggningslagen.
([42]) § 4, stk. 2 tillsammans med § 1 i anläggningslagen.

(62) Slutligen omfattar garantin andra finansiella åtaganden som Femern A/S har gjort i samband med anläggningsfasen ([43]).

(63) Den statliga garantin kan endast användas för att täcka lån som Femern A/S tar upp för att finansiera den fasta förbindelsen. Som företag för särskilt ändamål kan Femern A/S inte ta upp lån för eller engagera sig i någon annan verksamhet än finansiering, planering, anläggning och drift av den fasta förbindelsen.

(64) Som anges i beslutet om att inleda förfarandet hävdade de klagande att den statliga garantin innebär att Femern A/S har samma kreditbetyg som den danska staten (AAA), vilket betyder att företaget kan få finansieringsvillkor för sina lån som är avsevärt mycket bättre än vad som annars finns tillgängligt på den finansiella marknaden. Dessutom hävdar de att projekteringslagen och anläggningslagen verkar innebära att de statliga garantierna är obegränsade i fråga om tid och belopp och i själva verket utesluter möjligheten att Femern A/S går i konkurs. Dessutom uppfyller de inte några av de villkor som anges i tillkännagivandet om garantier ([44]) och som kan utesluta förekomsten av statligt stöd.

(65) De klagande hävdade också att varje gång Femern A/S ingår ett nytt finansiellt avtal beviljas en ny garanti, vilket omfattar en ny stödåtgärd för särskilda ändamål.

2.4.3 *Statliga lån*

(66) När det gäller den anmälda finansieringsmodellen har Femern A/S också rätt att få statliga lån som en alternativ metod för att få fram finansiering ([45]). De danska myndigheterna angav att räntan på de statliga lånen motsvarar statens egna lånevillkor ([46]) med en ytterligare lånemarginal på 0,15 % enligt 2014 års anmälan.

(67) Som anges i beslutet om att inleda förfarandet hävdade de klagande att planeringsbeslutet inte godkände statligt stöd i form av statliga lån. De klagande menade att finansministern hade gått vidare med att bevilja statliga lån och denna typ av stöd till ett mycket högre belopp än vad som hade godkänts i planeringsbeslutet. Enligt de klagande hade staten under projektets planeringsfas beviljat lån till Femern A/S och A/S Femern Landanlæg på sammanlagt 533 miljoner euro ([47]). De danska myndigheterna angav att den ursprungliga planeringsbudgeten på 194 miljoner euro höjdes 2010, 2011 och 2013 till en sammanlagd budget på 684 miljoner euro (2008 års priser), varav 534 miljoner euro gällde planeringen av den fasta förbindelsen (resten gällde de anslutande förbindelserna på land). Femern A/S tog upp statliga lån för att täcka dessa utgifter. Dessa budgetjusteringar godkändes av det danska folketingets finansutskott.

(68) Vidare hävdade de klagande att de statliga lånen inte har någon fastställd återbetalningsperiod och alltså är obegränsade i tid. Utan en sådan period kan Femern A/S fortlöpande skjuta upp återbetalningen av de ursprungliga lånen genom att successivt ta upp nya lån för att refinansiera de första lånen.

(69) I november och december 2018, när anläggningsbeslutet fortfarande var giltigt, fick Femern A/S statliga lån till ett nominellt värde av 7,4 miljarder danska kronor (1,0 miljard euro) för att säkerställa den nödvändiga finansieringen för att inleda anläggningsfasen. Dessa lån betalades ut under perioden november 2018–april 2019.

(70) De klagande hävdade också att varje gång Femern A/S tar ett nytt statligt lån beviljas en ny åtgärd, vilket medför en ny stödåtgärd för särskilda ändamål.

Lån till säljfrämjande åtgärder/marknadsföringsverksamhet/informationsverksamhet

(71) Som beskrivs i beslutet om att inleda förfarandet hävdade Scandlines att Femern A/S hade genomfört en rad olika säljfrämjande åtgärder och marknadsföringsåtgärder ([48]), antingen på egen hand eller via uppdragstagare, konsulter ([49]) och direkta leverantörer. Scandlines menade också att eftersom Femern A/S för närvarande inte har någon annan inkomstkälla än EU-finansiering var finansieringen av denna typ av verksamhet statligt stöd, vilket skulle vara olagligt och oförenligt. Alternativt borde det berörda påstådda stödet betraktas som missbruk av det stöd som hade godkänts enligt planeringsbeslutet.

([43]) § 4, stk. 4 tillsammans med § 1 i anläggningslagen.
([44]) Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier (EUT C 155, 20.6.2008, s. 10).
([45]) Se § 7, stk.4 i projekteringslagen och § 4, stk. 3 i anläggningslagen.
([46]) Fastställs på den dag då lånet beviljas och baserat på de tillämpliga marknadsvillkoren vid den tidpunkten.
([47]) Enligt Scandlines höjdes det ursprungliga beloppet på 187 miljoner euro fyra gånger fram till 2013.
([48]) T.ex. drift av en pressavdelning och två informationscentrum (i Rødbyhavn och i Burg på den tyska ön Fehmarn) och en videokanal, organisering av och deltagande i tävlingsevenemang, informationsinsatser, publiceringar i medier och på webbplatser, utarbetande och spridning av vetenskaplig information till producenter, bearbetningsföretag och marknadsförare, konsumentinriktade reklamkampanjer, sponsring av maraton och fotbollsturningar.
([49]) T.ex. avtal om ”övervakning av mediebevakning” (2014), avtal om marknadsföringshantering och konsulttjänster (2017).

(72) I detta avseende hade de danska myndigheterna inom ramen för det preliminära undersökningsförfarandet angett att Femern A/S informationsverksamhet ingår i dess uppdrag i enlighet med definitionen i den rättsliga ram som styr dess verksamhet som offentligt ägt företag, för transportministeriets räkning. När staten genomför så stora infrastrukturprojekt är de berörda offentliga enheterna skyldiga att ge brett riktad information till allmänheten, så att invånarna vet vad infrastrukturprojektet handlar om, hur lång tid anläggningsfasen kommer att ta, samt vilka fördelar som statens beslut om att uppföra infrastrukturen kommer att innebära. Därför ansåg de danska myndigheterna att denna verksamhet ingår i statens offentliga uppdrag att informera sina invånare och att den inte ska betecknas som säljfrämjande åtgärder och marknadsföring, eftersom driften av den fasta förbindelsen i detta skede ligger långt fram i tiden. Finansieringen av denna verksamhet skulle därför inte vara statligt stöd. Vidare förklarade de danska myndigheterna att för åren 2014 och 2015 finansierades informationsverksamheten delvis med EU-medel via kommissionens TEN-T-program och delvis med statliga lån. Under 2014 fick verksamheten full EU-finansiering (50 % av kostnaderna), och 2015 fick verksamheten en begränsad EU-finansiering. Femern A/S har inte tagit emot EU-finansiering för informationsverksamheten 2016. Under 2016 har den verksamheten – i likhet med övrig verksamhet inom Femern A/S – finansierats med statliga lån. Under 2017 har Femern A/S tagit emot EU-finansiering från FSE-programmet, vilket innebär att informationsverksamheten finansierades delvis av EU och delvis av statliga lån.

2.4.4 *Särskilda skatteåtgärder*

(73) I beslutet om att inleda förfarandet konstaterades vidare Scandlines farhågor om att Femern A/S omfattas av en särskild skatteordning enligt dansk skattelagstiftning som ursprungligen infördes genom projekteringslagen.

2.4.4.1 Förlustutjämning framåt

(74) Enligt § 9 i projekteringslagen medgavs Femern A/S förlustutjämning framåt, utan begränsningar. Till en början var detta förenligt med de regler som är tillämpliga på företag i allmänhet i Danmark. Den 1 januari 2013 infördes dock en begränsning i den danska skattelagen ([50]) av beloppet för tidigare utjämnade förluster ([51]) som får dras av under ett enskilt år. Denna bestämmelse innebär att även om rätt till förlustutjämning framåt inte var tidsbegränsad, var beloppet för de förluster som får utjämnas till senare år och dras av från intäkter under efterföljande år begränsat till 7,5 miljoner danska kronor ([52]) (1,0 miljoner euro) per år. Om en förlust kvarstår kan den endast dras av upp till 60 % av den beskattningsbara vinst som överskrider 7,5 miljoner danska kronor. Enligt de särskilda bestämmelserna i projekteringslagen var denna begränsning dock inte tillämplig på Femern A/S, som behöll rätten till obegränsad förlustutjämning framåt. Denna rätt upphävdes vid utgången av 2015 ([53]).

(75) I samband med det preliminära utredningsförfarandet uppgav de danska myndigheterna att Femern A/S inte hade någon faktisk finansiell fördel under perioden 2013–2015, eftersom denna åtgärd i praktiken endast kunde utnyttjas i senare faser av projektet, dvs. när projektet skulle generera beskattningsbar vinst. Vidare förklarade de danska myndigheterna att Femern A/S under den här perioden använde alla förluster för att sänka den beskattningsbara inkomsten på koncernnivå under samma räkenskapsår. Andra danska företag i en koncern hade kunnat göra samma sak i enlighet med de allmänna skattereglerna.

2.4.4.2 Avskrivning av tillgångar

(76) I enlighet med §§ 12 och 13 i lagen om Sund och Bælt ([54]) fastställdes den årliga avskrivningstakten för tillgångarna i de företag som tillhörde Sund & Bælt, t.ex. Femern A/S, till 6 % av de ursprungliga förvärvskostnaderna. De sammanlagda anläggningskostnaderna för den fasta förbindelsen skulle betraktas som ursprungliga förvärvskostnader. Detta innebär att en enda avskrivningsregel skulle tillämpas på samtliga tillgångar i Femern A/S. Avskrivningstakten på 6 % för Femern A/S skulle tillämpas fram till det inkomstår under vilket det sammanlagda beloppet för avskrivningen överskrider 60 % av de ursprungliga förvärvskostnaderna (dvs. en tioårsperiod). Från och med den tidpunkten skulle den årliga avskrivningstakten sänkas till 2 %.

(77) Enligt de danska myndigheterna har de särskilda avskrivningsreglerna också upphävts från den 1 januari 2016 genom en ändring av lagen om Sund och Bælt ([55]).

([50]) Se § 12, stk. 2 i lag nr 591 av den 18 juni 2012 om ändring av den danska bolagsskattelagen.
([51]) Förluster under tidigare räkenskapsår.
([52]) I 2010 års värden – beloppet indexeras på årsbasis (med undantag för perioden 2010–2013).
([53]) § 9 i projekteringslagen upphävdes genom lag nr 581 av den 4 maj 2015 som trädde i kraft den 1 januari 2016 i fråga om beskattningsreglerna.
([54]) Se §§ 13 och 14 i lag nr 588 av den 24 juni 2005, Lov om Sund og Bælt Holding A/S (Lov nr. 588 af 24/06/2005) (nedan kallad *lagen om Sund och Bælt*).
([55]) Ändring införd genom lag nr 581 av den 4 maj 2015.

2.4.4.3 Gemensam skatteordning

(78) Femern A/S omfattas av obligatorisk sambeskattning med Sund & Bælt Holding i enlighet med den allmänna gemensamma skatteordning som är tillämplig på alla danska företag inom en koncern. Enligt artikel 31 i den danska bolagsskattelagen ska en ”koncern” där alla ingående företag är etablerade i Danmark beskattas i enlighet med bestämmelserna om obligatorisk koncernbeskattning. Inga särskilda regler är tillämpliga på Femern A/S i det avseendet.

(79) De klagande hävdade att de ovannämnda skatteåtgärderna till förmån för Femern A/S är oförenligt statligt stöd som fram till dess att de berörda bestämmelserna upphävdes var utformat för att vara obegränsat vad gäller såväl tid som belopp, och utgjorde en fördel för företaget separat från de andra statliga åtgärderna och måste bedömas för sig.

2.4.5 *Kostnadsfritt utnyttjande av statlig egendom*

(80) Enligt § 8 i Fehmarn Bält-avtalet ska Tyskland och Danmark kostnadsfritt ge tillgång till de markområden som behövs för anläggningen och driften av projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen (§ 8, stk. 1), inklusive de vatten- och bottenområden som behövs (§ 8, stk. 2).

(81) Den danska staten ska kostnadsfritt ge Femern A/S tillgång till de vatten- och bottenområden som är nödvändiga för förberedelser inför, granskning och planering ([56]), och även för anläggning och drift ([57]) av den fasta förbindelsen.

(82) Som anges i beslutet om att inleda förfarandet hävdade Scandlines att dessa bestämmelser ger Femern A/S en finansiell fördel eftersom företaget utan dessa bestämmelser normalt sett skulle betala en marknadsavgift för utnyttjandet av vattenområdena och havsbotten.

(83) De danska myndigheterna hävdade dock att det inte finns någon allmän regel eller princip i dansk lag som ålägger företag i en liknande faktisk och rättslig situation som Femern A/S att betala avgifter till staten för utnyttjande av botten- och vattenområden. Samma princip om kostnadsfri tillgång gäller alltså för annan vägtullfinansierad transportinfrastruktur i Danmark (t.ex. Öresundsförbindelsen och den fasta förbindelsen över Stora Bält). Även om deras situation inte är direkt jämförbar betalar inte heller färjerederier eller andra fartygstransportföretag några avgifter till den danska staten för att korsa havsområden som omfattas av dansk jurisdiktion. Dessutom betalar hamnarna inga avgifter för att utnyttja havsbotten.

2.4.6 *Järnvägsavgifter*

(84) Femern A/S har rätt att ta ut avgifter från järnvägsoperatörerna för användning av järnvägsförbindelsen på den fasta förbindelsen. Transportministeriet kommer att fastställa nivån på och principerna för regleringen av järnvägsföretagens betalning till Femern A/S för användningen av den fasta förbindelsens järnvägslinje ([58]).

(85) I beslutet om att inleda förfarandet noterades Scandlines farhågor om att staten via sin egen järnvägsoperatör, Danske Statsbaner (DSB) ([59]), årligen kommer att betala Femern A/S en andel av de totala avgifterna på 350 miljoner danska kronor (46,9 miljoner euro) under icke närmare fastställd tidsperiod. Eftersom det verkar som om denna avgift skulle tillämpas oavsett hur många tåg som passerar den fasta förbindelsen, utan någon justeringsmekanism och under en odefinierad period, hävdade den klagande att detta skulle innebära en ekonomisk fördel för Femern A/S.

(86) De danska myndigheterna hävdade att enligt förarbetena till anläggningslagen (*bemærkningerne til anlægsloven*) ([60]) (nedan kallade *förarbetena till anläggningslagen*) ska järnvägsavgifternas nivå också avspegla en del av anläggningskostnaderna för den fasta förbindelsen på lång sikt och inte enbart kostnader som direkt uppstår till följd av driften av järnvägsförbindelsen. De ska dessutom fastställas i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU ([61]) för att säkerställa att man undviker överkompensation.

(87) De danska myndigheterna förväntar sig dessutom att intäkterna från användningen av järnvägen kommer att utgöra ungefär 15 % av de totala rörelseintäkterna, medan anläggningskostnaderna för järnvägsdelen av den fasta förbindelsen är 51 %, vilket innebär att användarna av väganslutningen i förlängningen kommer att betala för en del av järnvägsförbindelsen.

(88) Eftersom det är tänkt att alla järnvägsoperatörer som använder den fasta förbindelsen ska betala järnvägsavgifterna menade de danska myndigheterna att uttaget av järnvägsavgifter inte innebar någon användning av statliga resurser som beviljades Femern A/S, eftersom överföringen av medel från järnvägsoperatörer till Femern A/S inte skulle påverka statsbudgeten.

([56]) Se § 16 i projekteringslagen.
([57]) Se § 45 i anläggningslagen.
([58]) Se § 41 i anläggningslagen.
([59]) Den danska statens järnvägar.
([60]) Lov om anlæg og drift af en fast forbindelse over Femern Bælt med tilhørende landanlæg i Danmark (Lov nr. 575 af 4. maj 2015).
([61]) Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (EUT L 343, 14.12.2012, s. 32).

3. SKÄL TILL ATT INLEDA FÖRFARANDET

(89) Kommissionen inledde det formella granskningsförfarandet den 14 juni 2019. I det beslut om att inleda förfarandet som antogs samma dag angav kommissionen sin preliminära bedömning av åtgärderna och uttryckte tvivel på att de var förenliga med den inre marknaden.

(90) Kommissionen kunde inte i det skedet avgöra om Femern A/S kunde betraktas som ett företag. Med tanke på den särskilda situation som gäller för Femern A/S verksamhet, de argument som lades fram av de danska myndigheterna och de klagande samt den rättspraxis som åberopades, tvivlade kommissionen på att Femern A/S kunde anses bedriva en ekonomisk verksamhet (under planerings-, anläggnings- och driftsfasen för projektet) och därmed kunde betecknas som ett företag. Kommissionen undrade också om säljfrämjande åtgärder/marknadsföringsverksamhet/informationsverksamhet borde betraktas som ett offentligt uppdrag eller som en ekonomisk verksamhet. Inte heller kunde den slutgiltigt avgöra om det förekom en selektiv fördel för några av stödåtgärderna.

(91) Kommissionen kunde inte dra några slutsatser om huruvida de statliga garantierna och de statliga lånen borde betraktas som en stödordning eller om de borde betraktas som individuella stöd som beviljades när projekteringslagen och anläggningslagen trädde i kraft, eller som individuellt stöd som beviljades varje gång de nationella myndigheterna gjorde en finansiell transaktion med Femern A/S.

(92) I fråga om bedömning av förenligheten och med hänsyn till domstolens avgöranden, ansåg kommissionen preliminärt att projektet den fasta förbindelsen var ett viktigt projekt av gemensamt europeiskt intresse. Kommissionen undrade dock om stödet delvis kunde betraktas som driftstöd. Det var dessutom svårt för kommissionen att avgöra om stödet var nödvändigt. Med tanke på osäkerheten kring den lämpliga perioden för att beräkna projektets internränta och på den tid som hade gått sedan 2014 års anmälan ansåg kommissionen att den skulle behöva göra en detaljerad bedömning av den vägda genomsnittliga kapitalkostnad som använts som riktmärke och den internränta för projektet som de danska myndigheterna hade föreslagit på grundval av uppdaterade och lämpliga antaganden. Dessutom hade kommissionen frågor om proportionaliteten hos de åtgärder som granskades, med hänsyn till svårigheterna med att fastställa finansieringsunderskottet och avsaknaden av faktorer som skulle göra det möjligt att använda en korrekt metod för att kvantifiera det berörda stödet, eller åtminstone en lämplig metod och relevanta avgränsningar. Även om kommissionen inte kunde dra några slutsatser om hur konkurrensen påverkades av de ytterligare stödåtgärderna konstaterade den preliminärt att de anmälda stödåtgärderna endast torde ha en begränsad negativ inverkan på konkurrens och handel som inte överstiger projektets uppenbara positiva effekter på unionen som helhet. Slutligen ansåg kommissionen att den inte kunde fatta något beslut i fråga om det särskilda förenlighetsvillkor som gäller villkoren för att utnyttja de statliga garantierna och att den inte kunde konstatera att Danmark följde det insynsvillkor som anges i punkt 45 i kommissionens meddelande – Kriterier vid bedömningen av förenligheten med den inre marknaden hos statligt stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse (nedan kallat *meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse*) ([62]).

4. SYNPUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER

(93) Alla de berörda parter som har lämnat synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet uttryckte farhågor om det påstådda statliga stödet till Femern A/S. De synpunkter som har tagits emot från Danske Rederier och ECSA är generella till sin karaktär.

(94) VDR betonade framför allt att Femern A/S bör betraktas som ett företag som bedriver ekonomisk verksamhet. Femern A/S har fått i uppdrag att konstruera och driva den fasta förbindelsen utan något offentligt upphandlingsförfarande och har därför fått en fördel. Dessutom tvivlar VDR på att det finns någon stimulanseffekt, anser att det fanns andra, mindre kostsamma alternativ tillgängliga, uppmanar kommissionen att begränsa stödet och anser att det finns stor risk för att projektet med den fasta förbindelsen kommer att snedvrida konkurrensen på ett orättvist sätt.

(95) Rostock hamn hävdar för det första att alla villkor för statligt stöd enligt artikel 107.1 i fördraget är uppfyllda. Dessutom anser hamnen att det inte hade gjorts någon korrekt konsekvensbedömning av projektet och att inverkan på deras egen verksamhet hade underskattats. Trafikprognosen, särskilt i fråga om de tyska anslutande förbindelserna på land, var ofullständig, icke trovärdig samt motstridig. Dessutom hade man bortsett från effekterna av gränskontroller och omflyttningar (till fördel för förbindelserna över Stora Bält eller Öresund). Därför hade projektets negativa följder för samtliga hamnar i närheten av den fasta förbindelsen på båda sidor om Östersjön inte värderats korrekt.

(96) Synpunkterna från Aktionsbündnis gegen eine feste Fehmarnbeltquerung e.V., Rederi Aktiebolaget Nordö-Link, Stena Line, Trelleborg Hamn AB, FSS och Scandlines liknar varandra och avspeglar i stort sett de argument som framförts av Scandlines. För att underlätta läsningen kommer deras synpunkter därför i fortsättningen att kallas

([62]) EUT C 188, 20.6.2014, s. 4.

synpunkter från Scandlines m.fl. NABU:s svar är inriktat på förenlighetsanalysen och ligger i stort sett i linje med synpunkterna från Scandlines, kompletterat med ett miljöperspektiv.

4.1 **Synpunkter när det gäller förekomsten av stöd**

4.1.1 *Begreppet företag*

(97) Scandlines m.fl. hävdar att Femern A/S bör betraktas som ett företag i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget, eftersom Femern A/S bedriver ekonomisk verksamhet genom att erbjuda transporttjänster mot ersättning. Scandlines m.fl. hänvisar i detta avseende till kommissionens beslut 2014 om finansieringen av uppförandet av Öresundsbron (nedan kallat *2014 års Öresundsbeslut*) ([63]), där kommissionen konstaterade att samma verksamhet som bedrevs av Öresundsbrokonsortiet var ekonomisk verksamhet.

(98) Dessutom hävdar Scandlines m.fl. att Femern A/S inte tillhandahåller tjänster som är knutna till myndighetsutövningen. Enligt fast rättspraxis är en verksamhet endast kopplad till myndighetsutövningen när verksamheten fyller ett syfte av allmänt intresse som är *typiskt* för en offentlig myndighet ([64]). Detta är inte fallet för någon del av den verksamhet som Femern A/S bedriver.

(99) Dessutom hänvisar Scandlines m.fl. till EU-domstolens rättspraxis och kommissionens beslutspraxis och hävdar att det inte är relevant om Femern A/S själv får fastställa sina priser eller om de omfattas av statligt reglerade priser. Vidare har Femern A/S fortfarande stor frihet att bevilja kraftiga rabatter, vilket innebär att transportministern inte fastställer den exakta avgiften utan enbart fastställer de högsta tillåtna priserna.

(100) Eftersom Femern A/S verksamhet betraktas som ekonomisk till sin art anser Scandlines m.fl. att även finansieringen av de säljfrämjande åtgärderna/marknadsföringsverksamheten/informationsverksamheten är statligt stöd, i tillägg till finansieringen av planering, anläggning och drift. Scandlines m.fl. betonar också att Femern A/S har genomfört tydliga marknadsföringsinsatser som omfattar betydligt mer än information till allmänheten om ett infrastrukturprojekt.

4.1.2 *Selektiv fördel*

(101) Scandlines m.fl. konstaterar att enligt kommissionens beslutspraxis utgör det direkta valet av Femern A/S som ensam byggherre och operatör för den fasta förbindelsen, utan någon upphandling, i sig en ekonomisk fördel. Scandlines m.fl. hävdar att varje stödåtgärd som anges i avsnitt 2.4 i beslutet om att inleda förfarandet ger Femern A/S en selektiv fördel.

(102) När det gäller kapitaltillskotten, de statliga garantierna och de statliga lånen hävdar Scandlines m.fl. att stödinslaget utgörs av hela det belopp som har garanterats eller lånats ut av staten, snarare än skillnaden mellan den premie eller ränta som Femern A/S har betalat och den marknadsmässiga premien eller räntan. Detta argument baseras på resonemanget att Femern A/S skulle ha en så svag ekonomisk ställning att ingen privat låne- eller garantigivare skulle erbjuda några lån eller garantier. Scandlines m.fl. drar slutsatsen om denna svaga ekonomiska ställning utifrån sin tolkning av undersökningen av kommersiellt intresse, i den meningen att ingen marknadsaktör skulle bevilja Femern A/S några garantier eller lån. Därför konstaterar Scandlines m.fl. att det inte finns någon marknadsränta och att stödinslaget utgörs av hela garantin och hela lånebeloppet.

(103) När det gäller järnvägsavgifterna hävdar Scandlines m.fl. att den enda relevanta parametern för att fastställa priser är kostnader, eftersom ingen konkurrent erbjuder någon liknande tjänst efter det att järnvägsspåren till Scandlines färjor har tagits bort. Eftersom den danska staten kommer att betala Femern A/S en årlig järnvägsavgift på 350 miljoner danska kronor (46,9 miljoner euro) genom den statligt ägda järnvägsoperatören DSB, utan någon nedjusteringsmekanism med hänsyn till det antal tåg som faktiskt använder den fasta förbindelsen, är priset inte kostnadsbaserat. FSS tillägger att beloppet på 350 miljoner danska kronor utgör en viss andel av de totala årliga intäkter som genereras av järnvägsavgifter och att tillämpningen av denna avgift därför inte är tidsbegränsad.

(104) Vad beträffar skatteåtgärderna anser Scandlines m.fl. att samtliga åtgärder innefattar en fördel. Vidare påpekar de att skatteåtgärderna har tillämpats både på projekteringsverksamheten och på anläggningsarbetena.

(105) I fråga om det kostnadsfria utnyttjandet av statlig egendom hävdar Scandlines m.fl. att Femern A/S gynnas av ett kostnadsfritt utnyttjande av vattenområden och delar av havsbotten, vilket uttryckligen föreskrivs i projekteringslagen och i anläggningslagen. De anser att Danmarks påstående om att färjerederier och andra fartygstransportföretag i allmänhet inte betalar några avgifter för att korsa havsområden motsägs av att denna bestämmelse har tagits med i lagarna. FSS anser att det är irrelevant att företagen faktiskt inte betalar avgifter för överfarten på nationella havsområden.

([63]) Kommissionens beslut av den 15 oktober 2014 i ärende SA.36558 (2014/NN) och SA.38371 (2014/NN) – Danmark, SA.36662 (2014/NN) – Sverige, Aid granted to Øresundsbro Konsortiet (EUT C 437, 5.12.2014, s. 1).

([64]) Härvid hänvisas till EU-domstolens dom av den 19 januari 1994, SAT Fluggelsellschaft mbH mot Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, punkt 17.

4.2 **Synpunkter när det gäller klassificeringen av stöd**

(106) Scandlines m.fl. håller inte med om resonemanget i beslutet om att inleda förfarandet, där det anges tre möjliga klassificeringar av det stöd som rör statliga garantier och lån: i) en stödordning, ii) individuella stöd som beviljades när projekteringslagen och anläggningslagen trädde i kraft, eller iii) individuella stöd som beviljades varje gång de nationella myndigheterna genomför en finansiell transaktion för Femern A/S.

(107) Scandlines m.fl. hävdar att stödet beviljas exklusivt för Femern A/S för ett särskilt projekt och därför inte kan betraktas som en stödordning utan bör ses om ett individuellt stöd (dvs. stöd för särskilda ändamål).

(108) Kommissionens argument i skäl 132 i beslutet om att inleda förfarandet i fråga om statens skyldighet att säkerställa projektets finansiering gav enligt Scandlines m.fl. stöd för beteckningen som en stödordning. Scandlines m.fl. anser att detta skulle stå i strid med procedurförordningen och Öresundsdomen ([65]).

(109) Scandlines m.fl. konstaterar att eftersom stödet inte kan betecknas som en stödordning måste det utgöra en serie stöd för särskilda ändamål som beviljas varje gång Femern A/S ingår en finansiell transaktion för projektets finansiering (dvs. alternativ iii). Scandlines m.fl. lade inte fram några ytterligare argument eller bevis för varför stödet för särskilda ändamål beviljades varje gång en enskild transaktion ingås, och inte vid den tidpunkt då projekteringslagen eller anläggningslagen trädde i kraft (dvs. alternativ ii).

(110) FSS anser att stödet inte kan betraktas som en stödordning, men lämnar inga synpunkter på tidpunkten eller tidpunkterna då stödet beviljades.

4.3 **Synpunkter på förenlighetsbedömningen**

4.3.1 *Projektets klassificering med hänsyn till reglerna för viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse*

(111) Scandlines m.fl. hävdar att kommissionen felaktigt godtog att projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen är ett projekt av gemensamt europeiskt intresse. NABU anser att det inte räcker med att projektet är utsett som TEN-T-nätprojekt (för järnvägsdelen) och är berättigat till EU-finansiering för att visa att det är av gemensamt europeiskt intresse. Scandlines m.fl. anser att den positiva socioekonomiska avkastningen av den fasta förbindelsen som det hänvisas till i beslutet om att inleda förfarandet baseras på inkonsekventa och föråldrade studier från 2015 ([66]). Framför allt betonar Scandlines m.fl. att den analys som beslutet om att inleda förfarandet baseras på inte tar tillräckligt stor hänsyn till inverkan av konkurrens från färjetrafiken och anser att de trafikprognoser som ligger till grund för beräkningen av den socioekonomiska avkastningen är föråldrade. Därför hänvisar Scandlines m.fl. till nya studier av Pwc ([67]) (nedan kallad *Pwcs rapport*) och Knud Erik Andersen (nedan kallad *Knud Erik Andersens studie*) ([68]) från januari respektive augusti 2019. Pwcs rapport utarbetades för de tyska myndigheterna i samband med att Tyskland godkände planen för projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen. Rapporten var inriktad på färjornas konkurrenskraft efter det att den fasta förbindelsen hade öppnats. På grundval av Knud Erik Andersens studie hävdar Scandlines och Stena Line att Scandlines kostnader överskattas kraftigt i studierna från 2015, eftersom de pekar på att Scandlines skulle ha gått med stor förlust. Om kostnaderna fastställdes korrekt skulle den socioekonomiska avkastningen av projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen vara negativ. Dessutom anser Scandlines och Stena Line att studierna från 2015 har brister på grund av ökade kostnader för de tyska landanläggningarna, vilket ytterligare minskar den socioekonomiska avkastningen. NABU tillade att studierna inte tar korrekt hänsyn till konsekvenserna för miljön.

(112) Vidare hävdar Scandlines m.fl. att nettoavkastningen på den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen är negativ och att avkastningen på den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen tydligt ligger långt under 4 %, vilket de betraktar som den fastställda minimiavkastningen för att ett infrastrukturprojekt ska inledas i Danmark.

(113) FSS lämnade inga synpunkter på denna del.

(114) NABU anser att projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen inte ger den nytta som de danska myndigheterna hävdar, eftersom den inte förbättrar trafikförhållandena och inte ger de påstådda tidsvinsterna och därför inte bidrar positivt till transporterna mellan Tyskland och Skandinavien.

([65]) Tribunalens dom av den 19 september 2018, HH Ferries m.fl. mot kommissionen, T-68/15, ECLI:EU:T:2018:563.

([66]) Scandlines m.fl. hänvisar till den ”ursprungliga studien” av den 5 januari 2015 och den ”uppdaterade studien” av den 27 mars 2015, som är de kostnads–nyttoanalyser som utarbetats av Incentive och beställts av det danska transportministeriet.

([67]) Scandlines m.fl. hänvisar till en rapport från Pwc av den 29 januari 2019.

([68]) Knud Erik Andersen, ”Udfordringer ved samfundsokonomisk analyse af transportprojekter”, offentliggjord i den elektroniska tidskriften *Artikler fra Trafikdage på Aalborg Universitet* (artiklar från den årliga transportkonferensen vid Aalborg universitet), ISSN 1603-9696.

4.3.2 *Beviljande av driftstöd*

(115) Scandlines m.fl. menar att driftstöd är förbjudet och inte kan godkännas. Scandlines m.fl. anser att driftstöd inte handlar om en viss fas i projektet (t.ex. driftsfasen) utan om kostnadernas egenskaper. Allt stöd som täcker driftskostnader är driftstöd. Därför bör alla berörda driftskostnader uteslutas från beräkningen av finansieringsunderskottet. FSS tillägger att enligt deras tolkning av Öresundsdomen blir varje lån som tas för att refinansiera ett tidigare lån automatiskt driftskostnader och att stöd till sådan refinansiering därför är förbjudet. Godkännandet av stöd till Femern A/S kan därför inte täcka kostnader för refinansieringslån. FSS menar att vägtullarna bör vara kostnadsbaserade och att prisdumpning bör uteslutas. NABU lämnade inga synpunkter på den del som gällde driftstöd.

4.3.3 *Synpunkter angående finansieringsunderskottet*

(116) Scandlines m.fl. hävdar att det finansieringsunderskott som beskrivs i beslutet om att inleda förfarandet är felaktigt av tre skäl: 1) Det omfattar uppblåsta och icke bidragsberättigande kostnader som rör i) utdelningar till A/S Femern Landanlæg för de anslutande förbindelserna på land, och ii) driftskostnader. 2) Det omfattar artificiellt låga intäkter genom att i) TEN-T-subventionerna utesluts och ii) Femern A/S tillåts fastställa vägtullar som är lägre än kostnaderna. 3) Projektet den fasta förbindelsen har en alltför kort livslängd. Scandlines m.fl. anser att samtliga dessa delar leder till ett artificiellt stort finansieringsunderskott, vilket innebär att det största möjliga tillåtna stödbeloppet också blir för högt.

(117) Vad beträffar de stödberättigande kostnaderna påpekar Scandlines m.fl. att kommissionen tidigare hade ansett att om ett projekt som får stöd omfattar både ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet får endast kostnader som har samband med den ekonomiska verksamheten inkluderas när finansieringsunderskottet beräknas. Därför hävdar de att kostnaderna för landanläggningar och driftkostnaderna inte får inkluderas i finansieringsunderskottet, eftersom de inte ingår i projektet den fasta förbindelsen. Eftersom betalningar av utdelningar dessutom inte är en utgiftspost utan en fördelning av vinst, kan dessa inte inkluderas i analysen av finansieringsunderskottet. FSS tillägger att de förberedelser som inleddes 2013 är anläggningskostnader och därför inte kan godkännas som bidragsberättigande kostnader för planeringsändamål. Dessutom anser FSS att planeringskostnader inte ingår i de anläggningskostnader som anges i tabell 1 i beslutet om att inleda förfarandet.

(118) När det gäller intäkterna hävdar Scandlines m.fl. att TEN-T-subventionerna inte är inräknade i 2014 års analys av finansieringsunderskottet. Om dessa subventioner inkluderades skulle finansieringsunderskottet bli betydligt mindre. Dessutom är intäkterna artificiellt låga eftersom Femern A/S vägtullar inte är kostnadsbaserade utan baseras på Scandlines färjepriser. Därför måste kommissionen kräva att under den period som Femern A/S tar emot statligt stöd måste priserna för den fasta förbindelsen fastställas på en nivå som avspeglar samtliga kostnader inklusive avbetalning av skulder. Den sistnämnda delen togs inte upp av FSS. Vad beträffar projektets livslängd påpekar Scandlines m.fl. att analysen av finansieringsunderskottet och internräntan bör baseras på investeringens livslängd och inte på återbetalningsperioden på 55 år, vilket också bekräftades av tribunalen. Av Femern A/S webbplats att döma har tunneln en livslängd på 120 år.

4.3.4 *Stödbelopp och stödets varaktighet*

(119) Enligt Scandlines m.fl. har stödbeloppet underskattats eftersom det bara avser skillnaden mellan den ränta/premie som Femern A/S betalar för de statliga lånen och statliga garantierna och motsvarande marknadsräntor.

(120) Scandlines m.fl. hävdar också att stödets varaktighet måste vara mycket kortare än 55 år. Dessutom måste varje statlig garanti och statligt lån ha en tidsbegränsning. Stödet till Femern A/S måste upphöra när intäkterna kan täcka driftskostnaderna och kostnaderna för skulden på marknadsvillkor. Scandlines m.fl. hänvisar till årsrapporterna om de fasta förbindelserna över Stora Bält och Öresund och föreslår att varje enskild statlig garanti och varje enskilt statligt lån skulle begränsas i varaktighet till fyra–fem år efter det att den fasta förbindelsen har öppnats och att möjligheten att erhålla de statliga garantierna och de statliga lånen också borde begränsas till fyra–fem år efter det att den fasta förbindelsen har öppnats.

4.3.5 *Stimulanseffekt*

(121) Scandlines m.fl. hävdar att Femern A/S inledde anläggningsarbetena med den fasta förbindelsen 2013 trots att de danska myndigheterna hade åtagit sig att bevilja stödet tidigast under 2015 när anläggningslagen antogs. Därför skulle stödet till Femern A/S inte ha den stimulanseffekt som krävs. Vidare kritiserar Scandlines m.fl. kommissionen för att den konstaterade att offentligt ägda företag bara bör vara undantagna från kravet på att stödet ska ha en stimulanseffekt och hävdar att detta är ett exempel på diskriminering till förmån för offentligt ägda företag, i strid med artikel 345 i fördraget.

4.3.6 *Det kontrafaktiska scenariot*

(122) Scandlines m.fl. hävdar att det faktiskt fanns flera alternativa projekt. Därför kan kommissionens kontrafaktiska analys inte baseras på avsaknaden av alternativa projekt. Att Femern A/S inte själv kan besluta sig för alternativa projekt är irrelevant. Scandlines m.fl. anser att hänvisningen till undersökningen 2001 är felaktig eftersom den inte visar att det inte finns några alternativa projekt utan stöd. Dessutom är studien föråldrad eftersom den är 17 år gammal och gäller ett annat projekt. NABU utvecklade resonemanget ytterligare om förekomsten av alternativa projekt utan stöd. NABU hänvisade till en studie av Hanseatic Transport Consultancy (nedan kallad *HTC:s rapport*) ([69]) från 2019 och konstaterade att den nuvarande uppskattningen av trafiken ligger långt under den trafiknivå som beräknades när avtalet om Fehmarn Bält undertecknades 2008. Framför allt anges i HTC:s rapport att det inte går att visa var trafiktillväxten kan genereras för en ekonomiskt bärkraftig användning av den fasta förbindelsen med utgångspunkt i aktuella marknadsuppgifter. Dessutom hänvisade NABU till HTC:s rapport när de konstaterade att inte ens den nuvarande trafiknivån kommer att uppnås på grund av strukturella problem med trafiken över gränsen. Därför hävdar NABU att kommissionen måste överväga alternativet med att uppföra en renodlad järnvägsförbindelse i kombination med en färjelösning. Detta skulle bli den minst kostsamma och bästa lösningen från miljösynpunkt, i enlighet med TEN-T-målet att flytta trafik från väg till järnväg. Dessutom anser NABU att en kärnborrad tunnel borde övervägas som alternativ till en lösning med en sänktunnel. Dessutom borde den valda lösningens miljökonsekvenser ingå i kommissionens kostnads–nyttoberäkningar och analys av alternativa projekt.

4.3.7 *Internränta och vägd genomsnittlig kapitalkostnad*

(123) Scandlines m.fl. ansåg att beräkningarna av internränta och vägd genomsnittlig kapitalkostnad var felaktiga. Internräntan borde beräknas över projektets livstid, inte över 55 år, och icke-stödberättigande kostnader borde uteslutas. Den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden på 11 % är för hög. Enligt Scandlines m.fl. borde den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden ligga någonstans mellan 5,68 och 6,71 %. Scandlines m.fl. överlämnade två studier som ytterligare underlag för sin synpunkt på beräkningen av den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden, dels en studie från 2018, dels hänvisningar från Damodaran från 2014.

4.3.8 *Förhindrande av otillbörlig snedvridning av konkurrensen och avvägningstest*

(124) Scandlines m.fl. hävdar att kommissionen borde bedöma hur allvarlig snedvridningen av konkurrensen blir. Denna analys bör gå längre än ett fastställande av att stödet snedvrider konkurrensen, eftersom detta redan framgår av att det klassificeras som statligt stöd. Av den socioekonomiska rapporten och 2014 års trafikprognos att döma verkar det sannolikt att Femern A/S kommer att få betydande marknadsstyrka och till och med ha monopol. Dessutom är det sannolikt att Femern A/S kommer att missbruka sin marknadsstyrka. Scandlines menar att den danska regeringens vägran att stödja Scandlines ansökan om EU-finansiering ([70]) och en påstådd användning av statligt stöd för att nedgradera tillfartsvägarna till hamnen i Puttgarden innebär att stödet till Femern A/S otillbörligt snedvrider konkurrensen. Dessutom hävdar Scandlines m.fl. att det finns risk för överkapacitet och att den socioekonomiska avkastningen när färjetjänsten fortsätter kommer att bli lägre än det danska tröskelvärdet på 4 %.

(125) NABU tillade att miljökonsekvenserna borde ingå i avvägningstestet. De negativa effekterna av stödet borde inte begränsas till snedvridning av konkurrensen.

4.3.9 *Villkor för att utnyttja de statliga garantierna*

(126) Scandlines m.fl. hänvisade till tillkännagivandet om garantier och påminde kommissionen om att den endast har befogenhet att godkänna statliga garantier om den i förväg känner till villkoren för att sådana garantier ska utlösas. FSS kräver att de danska myndigheterna ska göra ett åtagande om att villkoren för att utnyttja statliga garantier kommer att uppfylla kraven i tillkännagivandet om garantier.

5. KOMMENTARER FRÅN DANMARK

(127) Detta avsnitt innehåller de danska myndigheternas kommentarer på beslutet om att inleda förfarandet och de danska myndigheternas kommentarer på de berörda parternas synpunkter, som överlämnades till de danska myndigheterna i icke-konfidentiellt format.

(128) Generellt håller de danska myndigheterna inte med de berörda parternas argument. De lämnade kompletterande upplysningar och motargument som sammanfattas nedan.

([69]) Hanseatic Transport Consultancy (HTC), *Bedarfsbezogene Verkehrsmarktuntersuchungen im Kontext der geplanten Festen Fehmarnbeltquerung (FFBQ)*, 17 juni 2019. Denna rapport har beställts av NABU.

([70]) Scandlines hänvisar till sin ansökan om FSE-finansiering till stöd för sina tekniska genomförbarhetsstudier 2019–2020 av möjligheten att uppgradera hamnarna i Rødby och Puttgarden så att de kan hantera färjor med nollutsläpp (”Capacity upgrade for Sustainable Traffic Machines – Preparing for zero emission operation”).

5.1 **Kompletterande kommentarer om beskrivningen av projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen och finansieringsåtgärderna**

(129) De danska myndigheterna lämnade faktabaserade förtydliganden av den beskrivande delen i beslutet om att inleda förfarandet. De förklarade också att det som kallades ”anläggningskostnader” i tabell 1 i beslutet om att inleda förfarandet innefattar planeringskostnaderna.

(130) De danska myndigheterna lämnade också förtydliganden om kapitaltillskottsåtgärden. Femern A/S bildades 2005 i enlighet med § 6 i lagen om Sund och Bælt. Vid tidpunkten för bildandet uppgick det registrerade aktiekapitalet i Femern Bælt A/S (numera Femern A/S) till 10 miljoner danska kronor (1,3 miljoner euro). Det registrerade aktiekapitalet betalades med en premie på 40 miljoner danska kronor (5,4 miljoner euro), dvs. sammanlagt 50 miljoner danska kronor (6,7 miljoner euro). Kapitaltillskottet gjordes av Sund & Bælt Holding A/S i enlighet med § 6 i lagen om Sund och Bælt Holding A/S. Den 24 juli 2009 utökades det registrerade aktiekapitalet i Femern Bælt A/S från 10 miljoner danska kronor till 500 miljoner danska kronor (67,0 miljoner euro) genom ett kontant kapitaltillskott på 460 miljoner danska kronor (61,7 miljoner euro) som gjordes av Sund & Bælt Holding A/S till Femern Bælt A/S samt en fondemission (på danska: *Fondsemission*) på 30 miljoner danska kronor (4,0 miljoner euro). Fondemissionen betyder att Femern A/S reserver av eget kapital konverteras till aktiekapital, vilket innebär en ökning av kapitalet, men inte ett kapitaltillskott. Det kontanta kapitaltillskottet gjordes i enlighet med § 7, stk. 2 i projekteringslagen. Det sammanlagda beloppet för kapitaltillskotten till Femern A/S är alltså 510 miljoner danska kronor (68,4 miljoner euro), varav 500 miljoner danska kronor har skjutits till (och registrerats) som aktiekapital. Inga kapitaltillskott har gjorts sedan 2009.

(131) Vad beträffar garantierna har de danska myndigheterna lämnat kompletterande bakgrundsinformation om vad § 4, stk. 4 i anläggningslagen innebär. Enligt denna bestämmelse ska den statliga garantin även täcka andra finansiella skyldigheter som Femern A/S har ålagts i samband med anläggningen av den fasta förbindelsen. De danska myndigheterna förklarade att denna bestämmelse betyder att exempelvis tvistlösningsärenden i fråga om arbeten i samband med anläggningen av den fasta förbindelsen omfattas av regeringens garanti. Denna bestämmelse gäller inte driftsfasen. Den fungerar som en garanti för att byggföretagen kommer att få betalt även om Femern A/S underlåter att betala dem. Eftersom anläggningskostnaderna redan täcks av statliga lån eller lån med en statlig garanti innebär detta inte någon ytterligare fördel för Femern A/S.

(132) De danska myndigheterna gav även kommissionen en översikt över de finansieringsåtgärder som redan har vidtagits.

(133) Den 19 november 2018 gav transportministern Femern A/S tillstånd för första gången att ta upp lån för att finansiera anläggningskostnader. Sådana lån togs därefter upp i november och december 2018.

5.2 **Synpunkter när det gäller förekomsten av stöd**

(134) De danska myndigheterna tog upp två huvudargument till stöd för sin övergripande ståndpunkt att den offentliga finansieringen av den fasta förbindelsen inte omfattas av artikel 107.1 i fördraget.

(135) De danska myndigheterna vidhåller att 1) planeringen, konstruktionen och driften av den fasta förbindelsen inte är ”ekonomisk verksamhet” utan är myndighetsutövning, 2) de positiva och negativa ekonomiska konsekvenser som den fasta förbindelsen kan leda till för närliggande marknader och i EU i allmänhet är inte en ”snedvridning av konkurrensen”.

(136) Dessutom anser de danska myndigheterna att Femern A/S under alla omständigheter inte bedriver ekonomisk verksamhet innan driften inleds, eftersom företaget inte erbjuder några tjänster på marknaden.

5.2.1 *Femern A/S utövar myndighet*

(137) De danska myndigheterna menar att planeringen, konstruktionen och driften av den fasta förbindelsen är klassiska exempel på myndighetsutövning av planeringsbefogenheter, som inte omfattas och inte bör omfattas av artikel 107.1 i fördraget. Därför omfattas de statliga åtgärderna, däribland i synnerhet den statliga garanti och de statliga lån som har beviljats till förmån för Femern A/S, inte av EU:s konkurrenspolitik.

(138) I motsats till den metod som kommissionen använde i beslutet om att inleda förfarandet påpekar de danska myndigheterna att en övergripande bedömning – mot bakgrund av egenskaper, syfte och tillämpliga bestämmelser – av Femern A/S verksamhet borde leda till slutsatsen att Femern A/S utövar myndighet – eller åtminstone att Femern A/S utövar offentliga befogenheter tills driften inleds.

(139) De danska myndigheterna hävdar att syftet med att koppla samman de danska och tyska statligt ägda väg- och järnvägsinfrastrukturerna är mycket mer omfattande än andra offentliga investeringar i exempelvis sektorn för allmännyttiga tjänster. På liknande sätt skiljer sig också Femern A/S egenskaper och verksamhet i grunden från t.ex. färjerederier och färjeverksamhet, eftersom Femern A/S har bildats med det enda syftet att genomföra den danska statens beslut om uppförandet av en viss infrastruktur (den fasta förbindelsen). Femern A/S är alltså ett företag för särskilt ändamål, som inte omfattas av någon norm om största möjliga vinst och inte får bedriva verksamhet som saknar koppling till det särskilda ändamålet, i enlighet med de tillämpliga bestämmelserna.

(140) En bedömning av de bredare politiska överväganden som ligger till grund för inrättandet av Femern A/S skulle enligt de danska myndigheterna ge stöd för tanken att Femern A/S inte bedriver ekonomisk verksamhet, utan snarare utövar offentliga befogenheter.

(141) Att en användaravgift tas ut förändrar inte i sig verksamhetens egenskaper, eftersom det måste undersökas om det går att separera avgiften från myndighetsutövningen. Det är bara om dessa två verksamheter går att separera från varandra som uttaget av en avgift i utbyte mot en tjänst betraktas som en ekonomisk verksamhet ([71]).

(142) Enligt de danska myndigheterna är det uppenbart att Femern A/S uttag av avgifter, som enligt lag fastställs av transportministern, inte kan separeras från utövandet av verksamhet som är knuten till de offentliga befogenheterna, t.ex. att ge tillgång till och underhålla statligt ägd allmän väg- och järnvägsinfrastruktur. Därför bör all verksamhet som bedrivs Femern A/S sammantaget betraktas som myndighetsutövning.

(143) De danska myndigheterna förklarar också att transportministern ännu inte har beslutat hur användaravgifterna ska fastställas eller vilken nivå de bör ligga på. De avgifter som avses i beslutet om att inleda förfarandet och i de berörda parternas synpunkter är endast en avspegling av budgetantaganden. Dessutom påpekas att användaravgifterna huvudsakligen syftar till och används för att balansera offentliga budgetar.

(144) Om kommissionen inte kan godta att all verksamhet som bedrivs av Femern A/S sammantaget bör betraktas som myndighetsutövning anser de danska myndigheterna att det rimligtvis endast är driften som kan betraktas som en ekonomisk verksamhet. De danska myndigheterna anser att resonemanget i domen i Leipzig-Halle-målet ([72]) inte är tillämpligt i detta fall, bland annat för att det målet gällde en kapacitetsökning i en redan befintlig ekonomisk verksamhet på en liberaliserad marknad.

(145) Dessutom uppmanar de danska myndigheterna kommissionen att noggrant bedöma när perioden med potentiell ekonomisk verksamhet skulle inledas, och de hänvisar till rättspraxis som innebär att när det är möjligt att dela upp verksamhet ska varje enskild del bli föremål för en separat analys av förekomsten av statligt stöd.

(146) Dessutom hävdar de att det inte är logiskt att anta att när anläggningslagen trädde i kraft och gav Femern A/S tillstånd att konstruera och driva den fasta förbindelsen skulle allt finansiellt stöd som hade beviljats Femern A/S före den dagen bli statligt stöd *retroaktivt*.

(147) De danska myndigheterna avvisade också argumentet från Scandlines m.fl. om att Femern A/S utrymme för att erbjuda vissa rabatter visade att ministern inte fastställde den exakta nivån på användaravgifterna. De danska myndigheterna hävdar att Femern A/S inte fritt kan fastställa avgifterna efter eget tycke, utan endast har en begränsad frihet att justera ned vissa avgifter så länge detta inte påverkar avgifternas nivå avsevärt. Dessutom påpekar de att Femern A/S frihet att ändra och införa nya rabattsystem också begränsas av Eurovinjettdirektivet ([73]).

5.2.2 *Femern A/S informationsverksamhet*

(148) Enligt de danska myndigheterna råder det inga tvivel om att Femern A/S informationsverksamhet är en offentlig uppgift och inte en ekonomisk verksamhet. En av de uppgifter som Femern A/S åläggs enligt projekteringslagen är ”informationsverksamhet” som bör bedrivas i samarbete med kommuner. Detta är en uppgift som ingen privat kommersiell infrastrukturoperatör har. Den är en oskiljaktig del av de offentliga uppdrag som rör planering och konstruktion av offentliga infrastrukturprojekt som påverkar lokalsamhället. Dessutom konstaterar de danska myndigheterna att om denna informationsverksamhet inte betraktas som en offentlig uppgift bör den betraktas som en integrerad del av genomförandet av projektet och därför vara stödberättigande enligt meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse.

5.2.3 *Femern A/S verksamhet snedvrider inte konkurrensen*

(149) De danska myndigheterna anser att kommissionen måste göra en särskild bedömning av om konkurrensen snedvrids eller ej. Denna bedömning bör omfatta en grundlig analys av hur den statliga väginfrastrukturen är organiserad i Danmark, för att göra det möjligt att fastställa huruvida statliga vägar verkligen konkurrerar med andra transportmedel, som färjor, flygbolag, tågoperatörer osv.

([71]) De danska myndigheterna hänvisar till domstolens dom av den 19 januari 1994, SAT Fluggesellschaft mot Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, punkt 28, till domen av den 18 mars 1997, Diego Calí och Figli Srl mot Servizi Ecologici Porto di Genova SpA, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, punkt 24, och mer generellt till kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, C/2016/2946 (EUT C 262, 19.7.2016, s. 1, punkt 15).

([72]) Tribunalens dom av den 24 mars 2011, Freistaat Sachsen och Land Sachsen-Anhalt m.fl. mot kommissionen, förenade målen T-443/08 och T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117; bekräftad efter överklagande genom domstolens dom av den 19 december 2012, Mitteldeutsche Flughafen AG och Flughafen Leipzig-Halle GmbH mot kommissionen, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821.

([73]) Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer (EGT L 187, 20.7.1999, s. 42), artikel 7b.

(150) De danska myndigheterna anser inte att den fasta förbindelsen direkt konkurrerar med t.ex. färjor på samma sätt som järnvägsinfrastruktur inte konkurrerar direkt med vägar, bussar eller flygplatser. De danska myndigheterna hänvisar särskilt till punkt 220 i kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *tillkännagivande om begreppet statligt stöd*) ([74]) och analysverktyget för infrastruktur avseende vägar, broar, tunnlar och inre vattenvägar ([75]). De påpekar också att den fasta förbindelsen är tillgänglig för alla användare på icke-diskriminerande villkor och inte är konstruerad för att gynna ett visst företag eller en viss sektor.

(151) Därför anser de danska myndigheterna att de eventuella ekonomiska konsekvenser som Femern A/S kan få för andra kommersiella aktörer inte kan betraktas som en snedvridning av konkurrensen i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget. Det är framför allt uppenbart att Femern A/S inte snedvrider någon konkurrens på någon marknad under den tid då företaget planerar och konstruerar den fasta förbindelsen.

(152) Slutligen påpekar de danska myndigheterna i detta sammanhang att ärendet i fråga om Femern A/S inte alls liknar sakförhållandena i samband med uppförandet av ytterligare en landningsbana vid Leipzig-Halle Airport ([76]), eftersom Femern A/S inte tillhandahåller tjänster på en marknad innan infrastrukturen öppnas för trafik. Leipzig-Halle Airport konkurrerade på den regionala flygplatsmarknaden med andra flygplatser för att locka kunder, och när det uppstod ett behov av att expandera tog flygplatsen emot statligt stöd för att uppföra ny infrastruktur.

5.3 **Synpunkter när det gäller klassificeringen av stöd**

(153) De danska myndigheterna anser att Femern A/S fick en rättslig rättighet att finansiera sin verksamhet i och med antagandet av anläggningslagen den 4 maj 2015, eftersom det i den lagen tydligt förutsätts att Femern A/S kommer att finansiera sina skuldåtaganden med statligt garanterade lån och statliga lån. Därför beviljades stödet vid denna tidpunkt. De påpekar dock att de statliga garantierna och de statliga lånen inte kunde utnyttjas och alltså inte kunde medföra någon ekonomisk fördel för Femern A/S innan transportministern instruerade Femern A/S att göra det.

(154) Därför håller de danska myndigheterna inte med Scandlines m.fl. som hävdar att det stöd som rör statliga garantier och statliga lån utgör en serie av bidrag för särskilda ändamål. De danska myndigheterna konstaterar dock att även om stödet skulle betraktas som en serie bidrag för särskilda ändamål är det inget som hindrar kommissionen från att göra en bedömning av förenligheten och godkänna alla sådana framtida bidrag på samma gång, på förhand. De danska myndigheterna lämnade också in mer detaljerade upplysningar om att finansministern inte hade något utrymme för egna bedömningar i fråga om de specifika låneavtalen.

(155) Vidare påpekar de att den ståndpunkt som framförs av Scandlines m.fl. verkar innebära att Femern A/S i stället borde ta upp ett stort lån från början, med en statlig garanti upp till den högsta tillåtna gränsen. Enligt de danska myndigheterna skulle detta inte vara en lämplig metod för att minimera stödet och skulle därför strida mot de allmänna kraven i kommissionens bedömningar av förenligheten, i enlighet med punkt 28 i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse.

(156) Dessutom anser de danska myndigheterna att genomförandeförbudet har respekterats. De anser att den rättsliga grunden för all verksamhet som bedrevs innan anläggningslagen trädde i kraft var § 2 i projekteringslagen. Efter det att projekteringslagen antogs har det danska folketingets finansutskott senare godkänt en utökning av budgeten för projekteringsfasen vid tre tillfällen. Vid varje tillfälle gällde godkännandet specifik projekteringsverksamhet som omfattas av § 2 i projekteringslagen (de s.k. förberedande arbetena).

(157) När anläggningslagen antogs instruerade transportministern Femern A/S att inte inleda konstruktionsfasen och alltså inte underteckna anläggningsavtal innan ministern hade gett dem tillstånd till det. I november och december 2018 tog Femern A/S statliga lån för att säkerställa den nödvändiga finansieringen för att inleda anläggningsfasen. De danska myndigheterna förklarade dock att det var först den 26 mars 2019 som Femern A/S fick tillstånd att inleda de första och specifikt angivna anläggningsarbetena för den fasta förbindelsen. Femern A/S har ännu inte påbörjat något av dessa arbeten.

5.4 **Kommentarer om de påstådda stödåtgärderna**

5.4.1 *Järnvägsavgifter*

(158) De danska myndigheterna hävdar att järnvägsavgifterna inte är statligt stöd till Femern A/S och avvisar därför de argument som har lagts fram av Scandlines m.fl. Järnvägsavgifterna är en framtida inkomstkälla för Femern A/S som – precis som vägtullarna – kommer att regleras av transportministern. Mer specifikt fastställer ministern reglerna för nivån och principerna för regleringen av de avgifter som användare av den fasta förbindelsen (dvs. järnvägsoperatörer) kommer att få betala. Dessa avgifter ska fastställas i enlighet med direktiv 2012/34/EU om

([74]) Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, C/2016/2946 (EUT C 262, 19.7.2016, s. 1).
([75]) https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/grid_roads_en.pdf
([76]) Se fotnot 72.

inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde. De danska myndigheterna betonar att järnvägsavgifterna för Femern A/S kommer att tas ut för Femern A/S räkning av Banedanmark ([77]) och inte – vilket antas i beslutet om att inleda förfarandet – av Femern A/S själv. Banedanmark tar ut sådana avgifter på hela den danska statsägda järnvägsinfrastrukturen. Därför har det ansetts vara effektivast att uppmana Banedanmark att göra detta även för den fasta förbindelsen. Medlen överförs direkt till Femern A/S, och Banedanmark kan inte disponera dem för egna ändamål. De avgifter som tas ut för användning av den fasta förbindelsen och överförs till Femern A/S kommer att redovisas i de årliga statsbudgetarna. De avgifter som tas upp av Banedanmark är en betalning för en tjänst, inte en schablonavgift. Som dansk järnvägsinfrastrukturförvaltare ansvarar Banedanmark för samtliga kostnader som rör driften av den danska järnvägsinfrastrukturen.

5.4.2 *Skatteåtgärder*

(159) De danska myndigheterna konstaterar att Femern A/S inte vid något tillfälle har utnyttjat de tidigare gällande bestämmelserna om avskrivning av tillgångar och förlustutjämning framåt. Oavsett om bestämmelserna hade kunnat ge Femern A/S en selektiv fördel har det alltså inte uppstått någon sådan fördel i verkligheten under den berörda perioden.

5.4.3 *Kostnadsfri användning av havsbotten*

(160) I sina kommentarer på de berörda parternas synpunkter förklarar de danska myndigheterna att anläggningslagen endast, för att undanröja alla tvivel, förtydligar att Femern A/S inte ska betala någon avgift för användningen av havsbotten. De upprepar att dessa bestämmelser inte innebär att Femern A/S behandlas annorlunda jämfört med enheter i en jämförbar rättslig och faktisk situation.

5.5 **Synpunkter på förenlighetsbedömningen**

5.5.1 *Projekt av gemensamt europeiskt intresse*

(161) De danska myndigheterna anser att de nya studier som Scandlines och Stena Line har lämnat in är irrelevanta och under alla omständigheter är felaktiga. När det gäller Knud Erik Andersens studie konstaterar de att författaren är en känd motståndare till projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen och att studien baseras på felaktiga beräkningsantaganden om trafikprognosen och anläggningskostnaderna. De danska myndigheterna avvisar också Scandlines och Stena Lines argument om att Scandlines kostnader har blåsts upp i studierna från 2015 till den grad att det leder till ett antagande om att driften av Scandlines går med en enorm förlust. De danska myndigheterna anser att detta är en felaktig och snedvriden bild av beräkningarna i den ”ursprungliga studien” från 2015 eftersom studien baseras på antagandet att färjornas intäkter är större än deras driftskostnader (skillnaden mellan intäkter och kostnader beräknas vara cirka 15 % av kostnaderna). Dessutom menar de danska myndigheterna att studierna inte blir felaktiga på grund av att delkomponenter eller omständigheter förändras. De påpekar att det inte behövs nya beräkningar av socioekonomiska effekter varje gång en delkomponent förändras. De danska myndigheterna avvisar också påståendet om att 2015 års studier är felaktiga på grund av ökade kostnader för tyska ilandanläggningar.

(162) Vidare hävdar de danska myndigheterna att socioekonomiska beräkningar alltid ingår i det politiska beslutsfattandet om stora infrastrukturprojekt. Det finns dock inget krav på en avkastning på 4 %, vilket påstås i rapporten och av de berörda parterna. De danska myndigheterna angav också att projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen har betraktats som ett prioriterat gränsöverskridande TEN-T-projekt i sin helhet och inte endast i den del som gäller järnvägen. Vad beträffar trafikprognosen lämnade de danska myndigheterna in ytterligare en rapport från Intraplan/TSS Trimode med kommentarer om HTC:s rapport. Rent generellt drar Intraplan/TSS Trimode slutsatsen att HTC:s rapport är bristfällig och vilseledande och inte ifrågasätter trafikprognosen för den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen specifikt. Dessutom hänvisar de danska myndigheterna till en rapport som har offentliggjorts av det danska Vejdirektoratet ([78]) som visar att vägtrafiken till och från Danmark ökar kraftigt. Framför allt visar rapporten att lastbilstrafiken har ökat med 38 % från 2010 till 2018 över gränserna mellan Danmark och Tyskland, över Öresundsförbindelsen och på färjelinjerna över Öresund och Fehmarn Bält, vilket motsäger HTC:s rapport ytterligare.

([77]) Enligt tillkännagivande nr 1276 av den 20 november 2015 om Banedanmarks uppgifter och befogenheter (Bekendtgørelse om Banedanmarks opgaver og beføjelser (BEK nr. 1276 af 20/11/2015)) ansvarar Banedanmark för att ta ut järnvägsavgifter från operatörer i den danska järnvägsinfrastrukturen.

([78]) Vejdirektoratet, *Oversigt over tilstand og udvikling*, rapport 597, augusti 2019.

5.5.2 *Inget driftstöd kommer att beviljas*

(163) De danska myndigheterna anser att driftstöd är stöd som rör driften av infrastrukturen. Alla utgifter under anläggningsfasen, inbegripet utgifter som rör den dagliga administrationen av anläggningsprojektet, betraktas som anläggningskostnader. Femern A/S kommer inte att behöva ta upp lån från staten eller ta lån med en statlig garanti för att finansiera sin dagliga verksamhet under driftsfasen.

5.5.3 *Finansieringsunderskott*

(164) De danska myndigheterna lämnade uppdaterade antaganden för beräkning av finansieringsunderskottet och stödinslaget (eller bruttobidragsekvivalenten). Som utgångspunkt baseras dessa antaganden på den senast fullständigt reviderade finansiella analysen av projektet: ”Finansiell analys av den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen inklusive danska markanläggningar” ([79]) från februari 2016 (nedan kallad *2016 års finansiella analys*).

(165) I förarbetena till anläggningslagen angavs det tydligt att det skulle göras en ny bedömning av projektets finanser som helhet. Ett förfarande för att minska anläggningskostnaderna måste inledas innan anläggningsavtalen kunde undertecknas. Den 28 april 2015 instruerade finansministern Femern A/S att inte underteckna projektets viktigaste anläggningskontrakt innan det hade gjorts en förnyad bedömning av de totala finanserna. Enligt 2016 års finansiella analys var en avgörande faktor som bidrog till de minskade anläggningskostnaderna att anläggningsperioden förlängdes från 6,5 år, som man räknade med i 2014 års finansiella analys, till 8,5 år i 2016 års finansiella analys. I 2016 års finansiella analys konstateras att Femern A/S tog emot uppdragstagarnas ([80]) slutliga och bindande anbud till följd av upphandlingsförfarandet, med utgångspunkt i den förlängda anläggningsperioden på 8,5 år. Femern A/S analyserade också de andra parametrarna i de finansiella beräkningar som ledde till ett antal uppdaterade antaganden jämfört med den analys som låg till grund för anläggningslagen. De uppdateringar som är relevanta för den fasta förbindelsen i 2016 års finansiella analys gäller framför allt uppdaterad anläggningsbudget, uppdaterad uppskattning av kostnader för drift, underhåll och reinvesteringar, revidering av tidtabell, justerade trafikintäkter till följd av den ändrade tidsplanen, uppdatering av EU-finansiering, uppdatering av vissa tekniska antaganden. För att säkerställa att kommissionens bedömning baseras på de mest korrekta och aktuella finansiella antagandena gjorde de danska myndigheterna några ytterligare justeringar av 2016 års finansiella analys, som beskrivs nedan. I förekommande fall har de danska myndigheterna också inkluderat faktiska siffror, t.ex. för de lån som redan har tagits, eller för inflationen. I följande skäl anges ytterligare några detaljer som rör antagandena i modellen för finansieringsunderskottet.

(166) anläggningskostnaderna i 2014 års anmälan uppgick till 54,9 miljarder danska kronor (7,4 miljarder euro) i 2014 års fasta priser. Detta belopp motsvarar de anläggningskostnader som anges i 2015 års anläggningslag: 55,1 miljarder danska kronor (7,4 miljarder euro) i 2015 års fasta priser. Femern A/S tog emot anbud i september 2015. Därför gjorde Femern A/S en uppdatering av anläggningsbudgeten, och prognosen för planerings- och anläggningskostnaderna för den fasta förbindelsen sänktes till 52,6 miljarder danska kronor (7,1 miljarder euro) i 2015 års priser eller 62,2 miljarder danska kronor (8,3 miljarder euro) i nominella priser. I detta ingår ett reservkrav på 7,3 miljarder danska kronor (1,0 miljarder euro) i 2015 års priser. Reserven har beräknats baserat på Femern A/S riskregister och avspeglar kostnader som det är mest troligt att projektet kommer att leda till. Ett P-värde på P80 användes. De danska myndigheterna har förklarat att detta innebär att sannolikheten är 80 % för att reservbudgeten kommer att räcka för att täcka de identifierade riskerna. Ernst & Young har utfört en extern kvalitetssäkring av reserverna och riskerna i samband med den fasta förbindelsen.

(167) I de finansiella beräkningarna antas att den fasta förbindelsen kommer att få EU-finansiering motsvarande 10 % av anläggningskostnaderna under hela anläggningsperioden, vilket är samma nivå som förutsattes i 2016 års finansiella analys. Finansieringen i samband med planeringsfasen har också beaktats i den finansiella modellen.

(168) Trafikprognosen hade utarbetats av de tyska konsultföretagen Intraplan och BVU och dubbelkontrollerats mot andra modeller, t.ex. kommissionens Trans Tools-modell. Trafikprognosen presenterades i november 2014. Som angavs i 2016 års finansiella analys gjorde konsultgruppen COWI en extern kvalitetssäkring av prognosen och konstaterade att antagandena är rimliga och stämmer överens med professionell praxis för trafikprognoser. Grundantagandet i 2014 års trafikprognos är att den befintliga parallella färjetrafiken inte skulle fortsätta när den fasta förbindelsen öppnas. Samtidigt omfattar 2014 års trafikprognos en separat analys av ett scenario med fortsatt (parallell) färjetrafik varje timme. Sedan 2014 har Scandlines upprepade gånger bekräftat att de har för avsikt att fortsätta verksamheten efter det att den fasta förbindelsen har öppnats. I sin beräkningsmodell för finansieringsunderskottet tog de danska myndigheterna därför hänsyn till färjetrafik med avgångar varje timme mellan Rødby och Puttgarden. De danska myndigheterna förklarade att detta var i linje med den studie som Pwc gjorde för de

([79]) Femern A/S – Finansiel analyse af Femern Bælt-forbindelsen inkl. danske landanlæg, februar 2016.
([80]) Anbudsgivande uppdragstagare i enlighet med vad som föreskrivs i anläggningslagen.

tyska myndigheterna i samband med den tyska processen för att godkänna planen för den fasta förbindelsen och som Scandlines m.fl. lämnade in som en bilaga i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet. Studien ”Forretningsanalyse af færgefarten Rødby–Puttgarden” av den 24 januari 2016 som utarbetades av konsulter från KPMG för det danska transportministeriets räkning bekräftade också att färjetrafiken kan fortsätta med en mycket liten marginalintäkt. Effekten av den fortsatta färjetrafiken med avgångar varje timme, som beräknades redan i 2014 års trafikprognos, är en minskning med 14 % av volymen bilar under det första året efter det att den fasta förbindelsen öppnas, vilket går ned till en minskning på 12 % tretton år efter öppnandet. För lastbilstrafiken uppskattades andelen som använde den parallella färjetrafiken till 15 %. En andra uppdatering efter 2016 års finansiella analys gäller inverkan av att vägtullen på förbindelsen över Stora Bält sänks med 25 %, vilket får full effekt från och med den 1 januari 2023. Detta leder till att trafikvolymerna på den fasta förbindelsen minskar något.

(169) När det gäller avgifterna för vägtrafiken kommer den danska transportministern att fastställa de slutliga avgifterna strax innan den fasta förbindelsen öppnas. De danska myndigheterna förklarade att vägtrafikpriserna är en extrapolering av 2007 års färjepriser, när färjelinjen Rødby–Puttgarden fortfarande var ett rättsligt monopol som ägdes av den danska och tyska staten. De danska myndigheterna förklarade att färjepriserna ansågs vara ett rimligt och transparent riktmärke – även med hänsyn till vad framtida användare av den fasta förbindelsen skulle vara villiga att betala utan att äventyra de bredare syftena med den fasta förbindelsen. Antagandet är att den genomsnittliga avgiften för personbilar är 494 danska kronor (66,2 euro) och 2 092 danska kronor (280,4 euro) för lastbilar, i 2015 års priser.

(170) I beräkningsmodellen för finansieringsunderskottet uppskattas järnvägsintäkterna till cirka 400 miljoner danska kronor (53,6 miljoner euro) per år (2015 års priser). Avgifterna kommer att fastställas i enlighet med direktiv 2012/34/EU. De danska myndigheterna lämnade en rapport från Consultancy TetraPlan, ”Analysis of Rail Infrastructure Payment on the Fehmarn Belt Fixed Link” från mars 2003 och en uppdatering av rapporten från 2008. Dokumentet från 2003 innehåller en teknisk analys av järnvägens förmåga att betala för användningen av en fast förbindelse. Syftet med analysen var att bekräfta huruvida den uppskattade betalningen för att använda järnvägsspåret kunde väntas bli verklighet. I TetraPlans analyser förutsätter man att den sammanlagda järnvägsavgiften för tåg som går från/till Hamburg via den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen skulle bli lika stor som den totala järnvägsavgiften för tåg som går via den fasta förbindelsen över Stora Bält.

(171) Kostnaderna för drift, underhåll och återinvesteringar i den fasta förbindelsen motsvarar 468 miljoner danska kronor (62,7 miljoner euro) per år (i 2015 års priser). Denna uppskattning ligger i linje med 2016 års finansiella analys, eftersom de danska myndigheterna inte ansåg att det var nödvändigt att justera dessa siffror. De danska myndigheterna utvärderade hur den minskade trafikvolymen skulle påverka kostnaderna för drift, underhåll och återinvestering. De konstaterade att den minskade trafikvolymen endast får en mindre effekt på drifts- och underhållskostnaderna och inte får någon märkbar effekt på beräkningarna av statligt stöd eller på garantiperioden.

(172) För att beräkna finansieringsunderskottet måste de olika kassaflödena diskonteras (t.ex. anläggningskostnader, rörelseresultat), och för detta använde de danska myndigheterna den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden som en lämplig diskonteringsränta. Som svar på de farhågor som kommissionen uttryckte under det formella utredningsförfarandet om att den nominella genomsnittliga riskfria räntan på 5 %, som är en viktig komponent i den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden, kanske var för hög under de rådande marknadsförhållandena, föreslog de danska myndigheterna att de skulle använda en genomsnittlig riskfri ränta på 3,5 % per år. Detta skulle baseras på finansministeriets uppdaterade officiella prognos för 2025 för den danska ekonomin, inklusive statsfinanserna ([81]). Enligt de danska myndigheterna är antagandet baserat på finansministeriets prognos den mest objektiva förutsägelse av de räntorna som är tillgänglig i Danmark och är därför ett trovärdigt riktmärke att använda. Detta tar också hänsyn till att Femern A/S i praktiken inte kan få lån som täcker hela dess finansieringsbehov på en och samma gång och att den nuvarande marknadsräntan därför inte kan användas under en långsiktig period då Femern A/S ofta tar upp lån och refinansierar dem.

(173) Som svar på kommissionens farhåga om att även en genomsnittlig riskfri ränta på 3,5 % per år kan vara för hög förklarade de danska myndigheterna att på grund av det brådskande behovet av ett beslut om statligt stöd är de danska myndigheterna villiga att använda en riskfri ränta på 1,5 % för att fastställa finansieringsunderskottet om kommissionen skulle anse att detta är nödvändigt för att stödet ska vara förenligt med den inre marknaden.

(174) Därför lämnade de danska myndigheterna in två beräkningsmodeller för finansieringsunderskottet. Den ena baserades på en genomsnittlig riskfri ränta på 3,5 % (tidsvarierande, med början på låga nivåer och stigande över tid) (nedan kallad *den första beräkningsmodellen för finansieringsunderskottet*) och i den andra förutsattes, som en alternativ modell, en riskfri ränta på 1,5 % (nedan kallad *den alternativa beräkningsmodellen för finansieringsunderskottet*).

([81]) https://www.fm.dk/publikationer/2019/opdateret-2025-forloeb-okt-2019 Enligt rapporten väntas räntan på tioåriga statsobligationer vara –0,1 % per år 2019, 1,6 % per år 2025 och 4,5 % per år 2040. Detta motsvarar en fast nominell ränta på ungefär 3,5 % per år.

(175) Den vägda genomsnittliga kapitalkostnad som blir resultatet beror alltså på vilken modell som tillämpas. De beräkningar som baseras på finansministeriets prognos leder till en vägd genomsnittlig kapitalkostnad på 4,2–8,3 % i den första beräkningsmodellen för finansieringsunderskottet, medan de beräkningar som baseras på en riskfri ränta på 1,5 % (i den alternativa beräkningsmodellen för finansieringsunderskottet) leder till en fast vägd genomsnittlig kapitalkostnad på 5,59 %. De danska myndigheterna förklarade att nivån på den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden beräknades utifrån vad en typisk investerare skulle kräva för ett projekt med liknande riskegenskaper. De lämnade en fullständig beskrivning av hur denna vägda genomsnittliga kapitalkostnad fastställdes.

(176) De danska myndigheterna beräknade modellen för finansieringsunderskottet på grundval av en driftsperiod på 40 år. De inkluderade inte utbetalningar av utdelning som rörde landanläggningar.

5.5.4 *Stödbelopp och stödets varaktighet*

(177) För att avhjälpa de farhågor som togs upp i beslutet om att inleda förfarandet reviderade de danska myndigheterna sin anmälan och begränsade användningen av statliga garantier och statliga lån. De statliga garantierna och statliga lånen kommer att vara begränsade till den finansiering som behövs för de kostnader som uppstår under planerings- och anläggningsfasen. Femern A/S kommer att avsluta alla lån med en statlig garanti och betala tillbaka alla statliga lån senast 16 år efter det att den fasta förbindelsen har tagits i drift (nedan kallad *den längsta garanterade perioden*). Den fasta förbindelsen anses ha tagits i drift vid den tidpunkt då den öppnas för väg- och järnvägstrafik. Femern A/S kommer inte att kunna ta lån med en statlig garanti och statliga lån som sammantaget överskrider ett högsta belopp på 69,3 miljarder danska kronor (9,3 miljarder euro) (nedan kallat *det högsta garanterade beloppet*). Det högsta beloppet är Femern A/S förväntade sammanlagda nettoskuld för anläggningen inklusive upplupna räntor under planerings- och anläggningsfasen. Till detta belopp har det lagts en likviditetsreserv på 2,0 miljarder danska kronor (0,27 miljarder euro) och en ”anläggningskostnadsbuffert” på 2,5 miljarder danska kronor (0,34 miljarder euro) (2015 års priser). Likviditetsreserven lades till för att täcka risken för kortsiktiga fluktuationer i projektbetalningarna. De danska myndigheterna förklarade att det krävdes ytterligare en anläggningskostnadsbuffert eftersom Femern A/S, som fortfarande befann sig i anläggningsfasen, inte skulle kunna få lån på marknaden om anläggningskostnaderna blev högre än väntat (de förväntade anläggningskostnaderna beräknades med en risksannolikhet på 80 %). Bufferten motsvarar en ökning av risksannolikheten till 99 %. De danska myndigheterna åtog sig emellertid att tillämpa en omräkningsmekanism som justerar ned det högsta garanterade beloppet och den längsta garanterade perioden om de faktiska anläggningskostnaderna innebär att bufferten för anläggningskostnaderna inte behövs, för att säkerställa att det totala stödbeloppet inte överskrider finansieringsunderskottet. De danska myndigheterna åtog sig att genomföra denna omräkning senast fem år efter det att driften inletts.

(178) Femern A/S är skyldigt att betala en premie i samband med de statliga garantierna och statliga lånen. Som anges i förarbetena till anläggningslagen (§ 11, stk. 1) uppgår denna avgift till 0,15 %. Detta motsvarar den premie som Femern A/S ska betala enligt den första beräkningsmodellen för finansieringsunderskottet i den reviderade anmälan. Enligt den alternativa beräkningsmodellen för finansieringsunderskottet är denna premie högre och uppgår till 2 %.

(179) Dessutom kommer Femern A/S inte att använda statliga lån och lån med en statlig garanti för att finansiera sin skyldighet att betala utdelning till sin ägare A/S Femern Landanlæg. Det är alltså först när Femern A/S skuld har återbetalats i sin helhet och dess möjlighet att ta nya statliga lån och utnyttja statliga garantier för att finansiera framtida skuld har upphört som Femern A/S får börja betala utdelningar till A/S Femern Landanlæg.

(180) Dessutom informerade de danska myndigheterna kommissionen om att Femern A/S swap-/derivatavtal ska genomföras på marknadsvillkor. Därför kommer Femern A/S att betala en marknadspremie på det nominella värdet av de enskilda transaktionerna till den danska staten för den statliga garantin och för den säkerhet som Femern A/S kanske behöver ställa när de ingår swap-/derivattransaktioner.

(181) Dessutom angav de danska myndigheterna att eftersom det högsta garanterade beloppet är begränsat till planerings- och anläggningskostnaderna (med tillhörande finansiella kostnader) anser de att driftstöd är uteslutet. För att ytterligare demonstrera detta kommer de danska myndigheterna att se till att Femern A/S årligen redovisar sina kassaflöden.

5.5.5 *Stimulanseffekt*

(182) I sina kommentarer till argumenten från Scandlines m.fl. anser de danska myndigheterna att kommissionens inställning till den formella stimulanseffekten, som godkändes av tribunalen i domarna av den 13 december 2018, inte diskriminerar privata företag och inte strider mot det grundläggande kravet på att statligt stöd ska ha en stimulanseffekt. De hävdade också att en stimulanseffekt kan påvisas på olika sätt ([82]). Att begära att ett offentligt företag för särskilt ändamål ska ansöka hos medlemsstaten om stöd skulle vara väldigt artificiellt, eftersom ett sådant företag inte kan inleda projektet utan stöd, eftersom det saknar andra intäkter. Detta skiljer sig

([82]) Tribunalens dom av den 20 september 2011, T-394/08, T-408/08, T-453/08 och T-454/08, Regione autonoma della Sardegna m.fl. mot kommissionen, ECLI:EU:T:2011:493, punkt 226, bekräftad i domstolens dom av den 13 juni 2013, C-630/11 P–C-633/11 P, HGA m.fl. mot kommissionen, ECLI:EU:C:2013:387, punkt 108–109, och domstolens dom av den 5 mars 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, punkt 78.

från det logiska kravet på att privata företag ska lämna in en stödansökan. Femern A/S skulle inte befinna sig en situation som är jämförbar med ett privat företag som ansöker om stöd för ett visst infrastrukturprojekt. Kommissionens granskning av stimulanseffekten diskriminerar därför inte mellan offentliga och privata företag. Under alla omständigheter borde det följa av kommissionens fasta beslutspraxis att stöd kan ha en stimulanseffekt om ett projekt inte kan fortsätta/slutföras utan stödet, oavsett om ansökan lämnas in efter det att ett projekt har inletts ([83]).

5.5.6 *Det kontrafaktiska scenariot*

(183) De danska myndigheterna anser att det inte är logiskt att överväga ett kontrafaktiskt scenario för en allmän transportinfrastruktur som den fasta förbindelsen, eftersom den beslutas av två stater för bredare allmänna ändamål och kommer att genomföras av ett offentligt företag för särskilt ändamål som har bildats genom lagstiftning och som inte har någon annan verksamhet eller andra intressen. Ett kontrafaktiskt scenario för detta företag för särskilt ändamål skulle därför bli helt och hållet spekulativt. Det kontrafaktiska scenariot ligger därför i avsaknaden av ett alternativt projekt.

5.5.7 *Konkurrensen kommer inte att snedvridas på ett otillbörligt sätt*

(184) I sina kommentarer till argumenten från Scandlines m.fl. hänvisar de danska myndigheterna till tribunalens domar av den 13 december 2018. De hävdar också att den fasta förbindelsen snarare kommer att skapa ny konkurrens i stället för att begränsa den, att ett potentiellt missbruk av dominerande ställning på marknaden endast är hypotetiskt, att det är den danska/tyska staten som beslutar om att avlägsna tillträde till järnväg och om den fasta förbindelsens kapacitet och att det är den danska transportministern som beslutar om avgifterna. När det gäller den danska regeringens vägran att ställa sig bakom en ansökan om FSE-stöd från Scandlines förtydligade de danska myndigheterna att transportministeriet inte kunde stödja ett projekt som syftade till att undersöka möjligheten till betydande nya investeringar i färjeverksamhet över Fehmarn Bält eftersom detta inte låg i linje med transportpolitiken på grundval av bilaga 1 till FSE-förordningen. Dessutom påpekade de danska myndigheterna att FSE-kommitténs avslag på Scandlines ansökan den 27 september 2019 också baserades på skäl som inte hängde ihop med de danska myndigheternas vägran att stå som medundertecknare på ansökan. Slutligen avvisar de danska myndigheterna påståendet om att statligt stöd till Femern A/S kan användas för att finansiera och alltså nedgradera tillträdet till Puttgarden, som de betraktar som tyska anslutande landförbindelser, eftersom Tyskland ensamt ansvarar för att uppgradera och finansiera de anslutande förbindelserna på land till den fasta förbindelsen.

5.5.8 *Villkor för att utnyttja statliga garantier*

(185) De danska myndigheterna angav minimikraven för att utnyttja garantier.

5.5.9 *Insyn*

(186) De danska myndigheterna åtog sig att uppfylla den insynsskyldighet som anges i punkt 45 i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse.

6. **BEDÖMNING AV ÅTGÄRDERNA/STÖDET**

6.1 **Förekomst av statligt stöd**

(187) Enligt artikel 107.1 i fördraget är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

6.1.1 *Begreppet företag*

(188) Kommissionen konstaterar att reglerna för statligt stöd endast är tillämpliga när mottagaren av stöd är ett ”företag”. Enligt fast rättspraxis utgörs ett företag av varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett dess rättsliga status och det sätt på vilket det finansierar verksamheten ([84]). All verksamhet som består i att erbjuda varor och/eller tjänster på en viss marknad är en ekonomisk verksamhet ([85]).

([83]) Kommissionens beslut av den 1 april 2009, N 356/2008 statligt stöd nr N 602/2004 – Danmark, Stöd till miljövänlig elproduktion, och kommissionens beslut av den 13 december 2013, SA.36893, ändring av grekiska koncessionsprojekt för motorvägar – motorvägsprojektet i centrala Grekland (E65), punkterna 99 och 102 och SA.36877, ändring av grekiska koncessionsprojekt för motorvägar – Aegean Motorway, punkt 74.

([84]) Domstolens dom av den 12 september 2000, Pavlov m.fl. mot Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, förenade målen C-180/98–C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428.

([85]) Domstolens dom av den 16 juni 1987, kommissionen mot Italien, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punkt 7; domstolens dom av den 18 juni 1998, kommissionen mot Italien, C-35/96 ECLI:EU:C:1998:303, punkt 36; domstolens dom av den 12 september 2000, Pavlov m.fl. mot Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, förenade målen C-180/98–C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428.

(189) I domen i målet Aéroports de Paris ([86]) konstaterade domstolen att driften av en flygplats måste betraktas som en ekonomisk verksamhet. Mer nyligen konstaterades i domarna om Leipzig/Halle ([87]) att om en bana på en flygplats kommer att användas för ekonomisk verksamhet är byggandet av den banan också en ekonomisk verksamhet, varför finansieringen av bygget kan komma att omfattas av reglerna för statligt stöd. Dessa mål handlar visserligen specifikt om flygplatser, men de principer som EU-domstolen har utvecklat är också tillämpliga på byggandet av annan infrastruktur ([88]) ([89]), vilket på senare tid har bekräftats i domen om de belgiska hamnarna ([90]).

(190) Kommissionen konstaterade redan i beslutet om att inleda förfarandet att Femern A/S vid första anblicken kunde anses bedriva ekonomisk verksamhet och borde betraktas som ett företag. De danska myndigheterna anser dock att en övergripande bedömning – med hänsyn till arten, syftet och de tillämpliga reglerna – av Femern A/S verksamhet borde leda till slutsatsen att Femern A/S utövar offentliga befogenheter. Det är sant att artikel 107.1 i fördraget inte är tillämplig om staten agerar ”genom att utöva offentliga befogenheter” ([91]) eller när offentliga organ agerar ”i egenskap av offentliga myndigheter” ([92]). En enhet kan anses utöva offentliga befogenheter när verksamheten i fråga utgör en del av statens väsentliga funktioner eller anknyter till dessa funktioner genom sin art, sitt syfte och de regler den omfattas av ([93]). De danska myndigheterna hävdade i detta sammanhang att *syftet* med den fasta förbindelsen är mycket bredare än att enbart tillhandahålla en offentlig tjänst, som allmännyttiga tjänster, postoperatörer och leverantörer av kollektivtrafik gör. Orsaken är enligt de danska myndigheterna att den fasta förbindelsen skulle skapa de nödvändiga förutsättningarna för ett intensivare kulturellt och ekonomiskt samarbete, till nytta för EU, de båda staterna och de regioner som angränsar till Fehmarn Bält. Enligt de danska myndigheterna är också *arten* av planeringen, anläggningen och driften av den fasta förbindelsen uppenbart kopplad till myndighetsutövningen eftersom den utgör Danmarks genomförande av ett mellanstatligt avtal och av ett avgörande beslut om offentlig fysisk planering som den danska staten har fattat. De danska myndigheterna menar att verksamhetens art är mer jämförbar med verksamheten vid internationella och nationella transportmyndigheter (t.ex. Eurocontrol eller de danska väg- eller järnvägsmyndigheterna) än med en privat transportoperatörs verksamhet. Dessutom anser de danska myndigheterna att Femern A/S omfattas av särskilda *regler* och t.ex. inte omfattas av en norm för vinstmaximering. Som företag med särskilt ändamål finns det heller ingen risk för att dess finansiering kan användas för att korssubventionera verksamhet som inte rör den specifika verksamhet som Femern A/S har bildats för att bedriva.

(191) I detta sammanhang anser kommissionen att det krävs en övergripande bedömning och att Femern A/S verksamhet bör vara kopplad till nödvändiga statliga funktioner vad beträffar dess art, ändamål *och* de regler som företaget omfattas av, för att kunna betecknas som utövande av offentliga befogenheter. Kommissionen håller inte med om de danska myndigheternas resonemang om att kommissionens preliminära analys i skälen 85–88 i beslutet om att inleda förfarandet är felaktig. De danska myndigheternas argument om syfte, art och regler är inte tillräckliga för att motbevisa den analysen och dra slutsatsen att Femern A/S agerar genom att utöva offentliga befogenheter.

(192) Enligt fast rättspraxis bör klassificeringen av ekonomisk verksamhet baseras på sakförhållanden, dvs. tillhandahållandet av varor eller tjänster på en viss marknad. Femern A/S, som ägare och operatör av den fasta förbindelsen, tillhandahåller en transporttjänst mot ersättning för invånare och företag. Femern A/S kommer att ta ut en avgift (vägtull) från användarna av vägavsnittet i den fasta förbindelsen för att korsa Fehmarn Bält. Dessutom kommer järnvägsföretag att betala avgifter för tillträde till järnvägsinfrastrukturen på den fasta förbindelsen. Femern A/S intäkter från väg och järnväg är avsedda att finansiera den totala kostnaden för planering, anläggning och drift av den fasta förbindelsen men också, så snart de statligt garanterade lånen och de statliga lånen har återbetalats, kostnaderna för anläggningen av de anslutande förbindelserna på land, genom utbetalning av utdelningar till moderföretaget.

(193) Det finns en marknad för att korsa Fehmarn Bält, framför allt eftersom tjänsten redan tillhandahålls mot ersättning av den befintliga färjeoperatören, som är ett privat företag som uppenbart bedriver verksamhet på marknadsvillkor. Därför kommer de transporttjänster som Femern A/S erbjuder att konkurrera med de transporttjänster som

([86]) Tribunalens dom av den 12 december 2000, Aéroports de Paris mot kommissionen, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, punkt 125, bekräftad i domstolens dom av den 24 oktober 2002, Aéroports de Paris mot kommissionen, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617.
([87]) Se fotnot 72.
([88]) Domstolens dom av den 14 januari 2015, Eventech mot The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punkt 40; tribunalens dom av den 15 mars 2018, Naviera Armas mot kommissionen, T-108/16, ECLI:EU:T:2018:145, punkt 78.
([89]) Se även punkt 202 i tillkännagivandet om begreppet statligt stöd.
([90]) Tribunalens dom av den 20 september 2019, Havenbedrijf Antwerpen och Maatschappij van de Brugse Zeehaven mot kommissionen, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punkt 107.
([91]) Domstolens dom av den 16 juni 1987, kommissionen mot Italien, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punkterna 7 och 8.
([92]) Domstolens dom av den 4 maj 1988, Bodson, 30/87, ECLI:EU:C:1988:225, punkt 18.
([93]) Se framför allt domstolens dom av den 19 januari 1994, SAT/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, punkt 30 och domstolens dom av den 18 mars 1997, Calì & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, punkterna 22 och 23.

färjerederierna tillhandahåller. Den fasta förbindelsen kommer också att konkurrera med andra transportförbindelser som är ett alternativ till att korsa Fehmarn Bält. Det innebär att Femern A/S kommer att tillhandahålla tjänster på en marknad.

(194) Det bör påpekas att Femern A/S inte har beviljats särskilda offentliga befogenheter utan kommer att konstruera och driva infrastrukturen som en ekonomisk aktör. anläggningen och det kommersiella utnyttjandet av stora infrastrukturprojekt är inte i sig myndighetsutövning, och anläggningen och driften av den fasta förbindelsen baseras på en ekonomisk logik, eftersom den i mycket stor omfattning finansieras med användaravgifter ([94]). Femern A/S skiljer sig i själva verket i hög grad från det som tidigare har ansetts ingå i myndighetsverksamhet, såsom militär eller polis, luftfartssäkerhet och flygledning, sjötrafiksäkerhet, övervakning av föroreningar, organisation, finansiering och verkställande av fängelsestraff, utveckling och revitalisering av allmän mark av offentliga myndigheter eller en insamling av uppgifter som ska användas för offentliga ändamål med stöd av en för företagen lagstadgad anmälningsplikt för sådana uppgifter ([95]).

(195) Att Femern A/S inte strävar efter att maximera vinsten är inte heller avgörande. Enligt fast rättspraxis är tillämpningen av reglerna för statligt stöd inte beroende av om enheten har inrättats för att gå med vinst ([96]).

(196) Som framgår av 2014 års Öresundsbeslut, där det konstaterades att ägaren/operatören bedrev ekonomisk verksamhet, är det under alla omständigheter tydligt att de danska myndigheterna har bestämt sig för att införa en marknadsmekanism. Precis som Öresundsbron/Öresundstunneln kommer den fasta förbindelsen också att drivas som en kommersiellt utnyttjad, vägtullfinansierad infrastruktur. Detta motsäger argumentet om att verksamheten skulle vara myndighetsutövning.

(197) Det är sant att i enlighet med anläggningslagen ska avgifterna för att använda den fasta förbindelsen inte fastställas av Femern A/S utan fastställs direkt av staten genom transportministern. Enligt § 42, stk. 3 i anläggningslagen får Femern A/S dock, oavsett stk. 2, inom vissa gränser ändra befintliga rabattsystem eller införa nya rabatter. Enligt artikel 6.2 i avtalet om Fehmarn Bält krävs dessutom att Femern A/S drivs i enlighet med allmänna affärsprinciper ([97]). Därför konstaterar kommissionen att Femern A/S har ett visst utrymme för att själv fastställa sina priser. För att avgöra om ett företag bedriver en ekonomisk verksamhet är det i vilket fall som helst inte avgörande om företaget självt fastställer sina priser eller om det omfattas av statligt reglerade priser ([98]). Enligt rättspraxis är en enhets förmåga att påverka priset på sina tjänster endast en av flera aspekter som måste beaktas ([99]). En verksamhet är ekonomisk om den går ut på att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad (t.ex. genom kommersiellt utnyttjande av infrastruktur). Precis som domstolen nyligen har bekräftat utgör det faktum att en tjänst kan erbjudas utan strävan efter vinst (vilket t.ex. kan vara fallet på grund av dess statligt fastställda prispolitik) inget hinder för att den enhet som utför dessa operationer kan betraktas som ett företag, om detta erbjudande förekommer i konkurrens med andra företag som strävar efter att gå med vinst ([100]).

([94]) Domstolens dom av den 29 oktober 1980, Van Landewyck, förenade målen 209/78–215/78 och 218/78, ECLI:EU:C:1980:248, punkt 88; domstolens dom av den 16 november 1995, FFSA m.fl., C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, punkt 21; domstolens dom av den 1 juli 2008, MOTOE, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, punkterna 27 och 28.

([95]) Kommissionens beslut av den 7 december 2011 om statligt stöd SA.32820 (2011/NN) – Förenade kungariket – Stöd till Forensic Science Services (EUT C 29, 2.2.2012, s. 4), punkt 8; domstolens dom av den 19 januari 1994, SAT/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, punkt 27; domstolens dom av den 26 mars 2009, Selex Sistemi Integrati mot kommissionen, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, punkt 71; kommissionens beslut av den 16 oktober 2002 om statligt stöd N 438/02 – Belgien – Stöd till hamnmyndigheter (EGT C 284, 21.11.2002, s. 2); domstolens dom av den 18 mars 1997, Calì & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, punkt 22; kommissionens beslut av den 19 juli 2006 om statligt stöd N 140/06 – Litauen – Stöd till statliga företag som är verksamma vid uppfostringsanstalter (EUT C 244, 11.10.2006, s. 12); kommissionens beslut av den 27 mars 2014 om statligt stöd SA.36346 – Tyskland – GRW-markanvändningsprogram för industriell och kommersiell användning (EUT C 141, 9.5.2014, s. 1); domstolens dom av den 12 juli 2012, Compass-Datenbank GmbH, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, punkt 40.

([96]) Se t.ex. domstolens dom av den 19 december 2012, Mitteldeutsche Flughafen och Flughafen Leipzig-Halle mot kommissionen, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, punkt 50, och domstolens dom av den 10 januari 2006, Cassa di Risparmio di Firenze, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punkterna 122 och 123.

([97]) I artikel 6.2 anges följande: ”Företaget ska inrättas i enlighet med dansk lagstiftning. Företagets verksamhet ska bedrivas enligt allmänna affärsprinciper och i enlighet med internationella skyldigheter, däribland skyldigheter i enlighet med unionslagstiftningen.”

([98]) Domstolens dom av den 12 juli 2012, Compass-Datenbank GmbH mot Republik Österreich, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, punkt 38, med ytterligare hänvisningar.

([99]) Domstolens dom av den 19 januari 1994, SAT Fluggesellschaft mot Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7; domstolens dom av den 18 mars 1997, Calì & Figli mot Servizi Ecologici Porto di Genova, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160; domstolens dom av den 12 juli 2012, Compass-Datenbank, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449; tribunalens dom av den 20 september 2019, Havenbedrijf Antwerpen och Maatschappij van de Brugse Zeehaven mot kommissionen, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652.

([100]) Domstolens dom av den 6 november 2018, C-622/16 P–C-624/16 P, Scuola Elementare Maria Montessori mot kommissionen, ECLI:EU:C:2018:873, punkt 104. Tribunalens dom av den 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, punkterna 47 och 48.

(198) Därför konstaterar kommissionen att driften av den fasta förbindelsen är en ekonomisk verksamhet. Av domen i Leipzig Halle-målet ([101]) framgår att anläggningen av den infrastruktur som drivs av Femern A/S också är en ekonomisk verksamhet och att dess stödåtgärder alltså kan innefatta statligt stöd. Därför måste Femern A/S betraktas som ett företag vid tillämpningen av artikel 107.1 i fördraget i fråga om den verksamheten.

(199) Eftersom kommissionen inte i beslutet om att inleda förfarandet kunde fastställa arten av Femern A/S huvudsakliga verksamhet kunde den inte heller dra någon slutgiltig slutsats om de s.k. säljfrämjande åtgärder/marknadsföringsverksamhet/informationsverksamhet som Femern A/S har bedrivit.

(200) Eftersom de danska myndigheterna anser att den del av Femern A/S verksamhet som rör planering och anläggning av den fasta förbindelsen är myndighetsutövning anser de också att de säljfrämjande åtgärderna/marknadsföringsverksamheten/informationsverksamheten är ett utövande av offentliga befogenheter. Offentliga myndigheter måste ofta kommunicera och informera om sin verksamhet och om sina projekt, och de danska myndigheterna anser att sådan informationsverksamhet inte bör klassificeras som marknadsföring, vilket Scandlines m.fl. har framfört. De danska myndigheterna hävdar också att en nära dialog med de grupper som berörs i Tyskland och Danmark och ett nära samarbete med icke-statliga organisationer och lokala myndigheter i Tyskland och Danmark är avgörande för att genomföra projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen.

(201) Kommissionen anser att de säljfrämjande åtgärderna/marknadsföringsverksamheten/informationsverksamheten tydligt har bidragit till planeringen, anläggningen och driften av den fasta förbindelsen, vilket verkar bekräftas av hur både Scandlines m.fl. och de danska myndigheterna beskriver insatserna. Marknadsföringsverksamhet, såsom den beskrivs av Scandlines m.fl., skulle tydligt bidra till Femern A/S ekonomiska verksamhet. Men även om de säljfrämjande åtgärderna/marknadsföringsverksamheten/informationsverksamheten skulle betraktas som informationsverksamhet, såsom den beskrivs av de danska myndigheterna, skulle den verksamheten också bidra till Femern A/S ekonomiska verksamhet. Som Scandlines m.fl. också hävdade är det inte ovanligt att företag måste informera allmänheten om sin verksamhet. I allmänhet betraktas inte den typen av informationskrav som myndighetsutövning. Kommissionen anser att i den bemärkelsen är det inte relevant om verksamheten kategoriseras som informations- eller marknadsföringsverksamhet. Det avgörande för klassificeringen som statligt stöd är att denna verksamhet bidrar till den ekonomiska verksamheten. Därför anser kommissionen också att de säljfrämjande åtgärderna/marknadsföringsverksamheten/informationsverksamheten är ekonomisk verksamhet.

6.1.2 *Statliga medel och statens ansvar*

(202) När det gäller det statliga ursprunget till de fördelar som tillämpningen av åtgärderna leder till, är begreppet stöd mer allmänt än begreppet subvention, eftersom det inte enbart omfattar sådana konkreta förmåner som subventioner och kapitaltillskott utan även ingripanden som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar företagets budget och som därigenom, utan att det är fråga om subventioner i strikt bemärkelse, är av samma karaktär och har identiskt lika effekter ([102]).

(203) Kapitaltillskott som inte sker på marknadsvillkor ger en konkret förmån. En åtgärd som innebär att myndigheterna ger vissa företag en förmånlig skattemässig behandling, trots att den inte innebär en överföring av statliga medel, försätter dem som gynnas av åtgärden i en finansiell situation som är mer fördelaktig än den situation som övriga skattskyldiga befinner sig i och utgör en överföring av statliga medel ([103]). Att det skapas en risk för att staten åläggs ytterligare en börda i framtiden, i form av en garanti eller genom lån som beviljas på villkor som inte motsvarar marknadsvillkoren, räcker dessutom för att detta ska betraktas som en överföring av statliga medel ([104]). Detsamma gäller till exempel också när garantier beviljas av en medlemsstat utan att den kräver att mottagaren av garantin betalar en premie på marknadsvillkor. Dessutom kan det anses uppstå en överföring av statliga medel om staten inte tar ut det belopp som den normalt skulle göra för att bevilja tillgång till offentlig egendom eller offentliga naturresurser, t.ex. havsbotten och vattenområden.

(204) Eftersom de ovannämnda åtgärderna (kapitaltillskott, skatteåtgärder, statliga lån och statliga garantier samt kostnadsfri användning av havsbotten) beviljades av Danmark kan de per definition tillskrivas den staten.

(205) När det gäller järnvägsavgifterna är de en framtida intäktskälla för Femern A/S som – i likhet med vägtullarna – kommer att fastställas av transportministern. Avgifterna och vägtullarna utgör ersättning för användningen av den fasta förbindelsen. Att en av järnvägsoperatörerna är den danska statsägda järnvägsoperatören DSB räcker inte för

([101]) Se fotnot 72.

([102]) Se bland annat domstolens dom av den 8 november 2001, Adria-Wien Pipeline GmbH and Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH mot Finanzlandesdirektion für Kärnten, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, punkt 38; domstolens dom av den 15 juli 2004, Spanien mot kommissionen, C-501/00, ECLI:EU:C:2004:438, punkt 90 och där angiven rättspraxis; domstolens dom av den 15 december 2005, Italien mot kommissionen, C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768, punkt 77, domstolens dom av den 10 januari 2006, Ministero dell'Economia e delle Finanze mot Cassa di Risparmio di Firenze, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punkt 131 och där angiven rättspraxis.

([103]) Se t.ex. domstolens dom av den 15 mars 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, punkt 14. Domstolens dom av den 9 oktober 2014, Ministerio de Defensa och Navantia, C-522/13, ECLI:EU:C:2014:2262.

([104]) Domstolens dom av den 1 december 1998, Ecotrade Srl mot Altiforni e Ferriere di Servola SpA (AFS), C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, punkt 41; domstolens dom av den 19 mars 2013, Bouygues och Bouygues Télécom mot kommissionen m.fl., förenade målen C-399/10 P och C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, punkterna 137, 138 och 139.

att konstatera att de järnvägsavgifter som betalas till Femern A/S via Banedanmark av den operatören innefattar statliga medel, eftersom alla avgifter tas ut av alla järnvägsoperatörer som använder den fasta förbindelsen på en objektiv och icke-diskriminerande grund ([105]). Dessutom har Banedanmark inte utsetts för att ta upp/betala ut statligt stöd. Medlen överförs i stället direkt till Femern A/S. Därför konstaterar kommissionen att järnvägsavgifterna inte utgör ett statligt ingripande och inte heller innefattar statliga medel.

6.1.3 *Selektiv fördel*

(206) Enligt rättspraxis måste det för att det ska vara möjligt att bedöma om en statlig åtgärd utgör statligt stöd avgöras om det mottagande företaget får ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsmässiga villkor, dvs. utan ett statligt ingripande ([106]). Det är endast åtgärdens effekt på företaget som är relevant och inte orsaken till eller målet med det statliga ingripandet ([107]). För att bedöma detta bör den ekonomiska situationen för företaget efter åtgärden jämföras med den ekonomiska situationen om åtgärden inte hade införts.

6.1.3.1 Kapitaltillskotten, de statliga garantierna och de statliga lånen

(207) De kapitaltillskott som har beviljats av Sund & Bælt Holding A/S kan anses medföra en fördel till förmån för Femern A/S. Med hänsyn till osäkerheten kring lönsamheten och de stora riskerna med projektet är det sannolikt att en privat aktör inte skulle ha förmåtts skjuta till kapital i Femern A/S utan någon typ av statligt stöd. En offentlig garanti eller ett statligt lån som beviljas på förmånliga villkor kan dessutom ge låntagaren en fördel eftersom det ger låntagaren möjlighet att ta lån till en ränta och kostnad som den inte hade kunnat få på marknaden utan garantin ([108]) eller utan det statliga lånet. I föreliggande fall ska Femern A/S betala en årlig premie till den danska staten på den utestående skuld som täcks av en statlig garanti och på det utestående beloppet av de statliga lånen. Det ifrågasätts inte att denna premie, ens om den skulle uppgå till 2 % ([109]) enligt den alternativa beräkningsmodellen för finansieringsunderskottet, är lägre än marknadsvillkoren, särskilt med hänsyn till riskerna med projektet. En statlig garanti som täcker Femern A/S skulder till följd av dess avtalsförbindelser sänker dessutom dess risker i förhållande till vanliga avtalsvillkor som en privat aktör skulle få enligt normala marknadsförhållanden. I detta fall har den danska staten gett Femern A/S en fördel genom att tillhandahålla de statliga garantierna för lån och de statliga lånen utan att kräva betalning av en premie på marknadsvillkor eller kräva betalning av marknadsränta. När det gäller de säljfrämjande åtgärderna/marknadsföringsverksamheten/informationsverksamheten konstaterar kommissionen att finansieringen sker med statliga lån för projekteringsverksamhet och inte med ytterligare statliga lån som är särskilt avsedda för den verksamheten.

(208) Eftersom de nämnda fördelarna specifikt gäller Femern A/S är de rättsligt selektiva. Kapitaltillskotten, de statliga garantierna för lån och de statliga lånen är därför selektiva fördelar till förmån för Femern A/S i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget.

6.1.3.2 Statliga garantier för derivattransaktioner

(209) Enligt projekteringslagen och anläggningslagen är det även möjligt att ge statliga garantier för derivattransaktionerna. Femern A/S har ännu inte ingått några sådana transaktioner. När det gäller garantier för framtida derivattransaktioner kommer de danska myndigheterna att kräva att det betalas en premie som de anser uppfyller marknadsvillkor.

(210) I avsnitt 3.1 i tillkännagivandet om garantier föreskrivs att om en enskild garanti eller en garantiordning som ingåtts av staten inte ger ett företag någon fördel utgör den inte statligt stöd. I punkterna 3.2–3.5 i tillkännagivandet om garantier anges ett antal tillräckliga villkor för att det inte ska förekomma stöd. I punkt 3.6 i tillkännagivandet om garantier föreskrivs att ”[o]m något av de villkor som anges i punkterna 3.2–3.5 inte uppfylls, betyder det inte att garantin eller garantiordningen automatiskt betraktas som statligt stöd”. Enligt avsnitt 1 i tillkännagivandet om garantier är bestämmelserna utformade för att vara direkt tillämpliga, om än inte uteslutande,

([105]) Domstolens dom av den 13 september 2017, ENEA, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671, punkterna 23–37.
([106]) Se domstolens dom av den 11 juli 1996, Syndicat français de l’Express international (SFEI) m.fl. mot La Poste m.fl., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punkt 60; domstolens dom av den 29 april 1999, Spanien mot kommissionen, C-342/96 ECLI:EU:C:1999:210, punkt 41.
([107]) Domstolens dom av den 2 juli 1974, Italien mot kommissionen, C-173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punkt 13.
([108]) Domstolens dom av den 8 december 2011, Residex Capital mot Gemeente Rotterdam, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, punkt 39.
([109]) Denna premie fastställdes ursprungligen till 0,15 % och är den premie som motsvarar den första beräkningsmodellen för finansieringsunderskottet. Den alternativa beräkningsmodellen för finansieringsunderskottet omfattar en premie på 2 %.

på garantier som är kopplade till en viss transaktion, exempelvis ett lån. Kommissionen anser att garantier för derivatavtal inte direkt kan jämföras med garantier för ett lån och att det är lämpligt att göra en analys av det specifika fallet för denna typ av derivatgarantier, i enlighet med avsnitt 1.4 i tillkännagivandet om garantier.

(211) En garanti för ett derivatavtal skiljer sig från en garanti för ett lån. Ett derivat är en ömsesidig skyldighet som har ett marknadsvärde på noll vid den tidpunkt då avtalet ingås. Med tiden kan marknadsvärdet förändras till förmån för en part (och till nackdel för den andra parten), t.ex. beroende på ränteförändringar. Femern A/S handel med derivat styrs av ett övergripande avtal med varje finansiell motpart (det s.k. ISDA-avtalet) som även omfattar en kreditstödsbilaga. Enligt det ömsesidiga kreditstödsavtalet är varje part skyldig att ställa säkerhet som motsvarar det negativa nettomarknadsvärdet för de båda parternas sammanlagda derivatportfölj. Den likviditet som Femern A/S tillhandahåller för att ställa säkerheten kan inte användas för andra ändamål. Säkerheten administreras i ett slutet system med separata konton. En statlig garanti för ett derivatavtal är en garanti för Femern A/S betalningsskyldigheter enligt derivatavtalet och för Femern A/S förmåga att tillhandahålla likviditet som ska användas för att ställa säkerhet till motparten, vilket täcker ett potentiellt negativt marknadsvärde på transaktionen.

(212) Prissättningen på derivattransaktionen avgörs av kredit- och finansieringsriskerna i samband med dessa potentiella förändringar i marknadsvärde. Utan en garanti och ett ömsesidigt avtal om säkerhet kommer banken som motpart att lägga till dessa riskfaktorer till priset. De danska myndigheterna förklarade att dessa risktillägg är mycket lägre än riskpremien på ett lån med samma kapitalbelopp.

(213) De danska myndigheterna informerade kommissionen om att Femern A/S kommer att betala en marknadsmässig avgift för varje statlig garanti som är kopplad till en derivattransaktion. Den marknadsmässiga avgiften kommer att fastställas på följande sätt. Femern A/S kommer att ta in två bindande offerter från minst två olika affärsbanker innan de ingår en ny derivattransaktion. Bankerna kommer att ge en bindande offert på två typer av transaktioner: a) derivattransaktionen med stöd av en statlig garanti och ett ömsesidigt kreditstödsavtal och b) samma transaktion utan dessa understödjande inslag. Offerterna kommer att baseras på bankens specifika bedömning av Femern A/S finansiella ställning. Därefter kan Femern A/S välja mellan de båda typerna av transaktioner. Om Femern A/S väljer transaktion a) kommer Femern A/S att betala mellanskillnaden mellan offerten för transaktion a) och offerten för transaktion b) som en premie till den danska staten. Premien kommer att uttryckas i procent av kapitalbeloppet för transaktionen och ska betalas på årsbasis under transaktionens hela livslängd.

(214) Kommissionen anser att denna metod där två bindande avtal jämförs och mellanskillnaden betalas som en premie till den danska staten innebär att staten inte kommer att ge Femern A/S någon fördel genom att garantera derivattransaktionen. Denna åtgärd innehåller alltså inte statligt stöd. Därför är det inte nödvändigt att undersöka i vilken utsträckning åtgärden riskerar att snedvrida konkurrensen eller påverka handeln mellan medlemsstaterna.

6.1.3.3 Järnvägsavgifter

(215) I det föregående avsnittet konstaterade kommissionen att uttaget av järnvägsavgifter inte är en användning av statliga medel som kan tillskrivas staten och som beviljas Femern A/S. För fullständighetens skull och eftersom detta inte fastställdes i beslutet om att inleda förfarandet, gjorde kommissionen dessutom en analys av huruvida Femern A/S får en selektiv fördel i fråga om järnvägsavgifterna.

(216) De danska myndigheterna förklarade att infrastrukturavgifterna är användaravgifter, dvs. betalning för en tjänst och inte en avgift. Scandlines påstående att staten via sin egen järnvägsoperatör DSB årligen kommer att betala Femern A/S en andel av de totala avgifterna oavsett hur många tåg som passerar den fasta förbindelsen, utan någon justeringsmekanism och under en obegränsad period, är felaktigt. De danska myndigheterna bekräftade att avgifterna kommer att fastställas i enlighet med direktiv 2012/34/EU och kommer att tillämpas på alla järnvägsoperatörer som använder den fasta förbindelsen. Järnvägsavgifterna ska betalas till Femern A/S via Banedanmark som kommer att ta ut avgifterna.

(217) Kommissionen konstaterar att järnvägsavgifterna är en ersättning för de tjänster som Femern A/S tillhandahåller för järnvägsoperatörer. Med hänsyn till de förtydliganden som beskrivs i skäl 87 i detta beslut finns det inga skäl att anta att järnvägsintäkterna skulle vara alltför höga.

(218) Vad beträffar järnvägsavgifterna konstaterar kommissionen därför att Femern A/S inte främjas av någon selektiv fördel.

6.1.3.4 De särskilda skatteåtgärderna

(219) För att en skatteåtgärd ska omfattas av artikel 107.1 i fördraget måste det fastställas att den gynnar *vissa företag eller viss produktion* i jämförelse med andra företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation, med hänsyn till målsättningen med regelverket ([110]). När medlemsstaten emellertid antar åtgärder för särskilda ändamål som gynnar specifika enheter innebär fastställandet av en fördel att det i princip går att förutsätta att fördelen är selektiv ([111]). Orsaken är att det normalt sett är lätt att konstatera att sådana åtgärder är selektiva, eftersom de innebär att den förmånliga behandlingen är reserverad för ett eller ett fåtal företag ([112]).

(220) I detta fall innebär den särskilda skatteordningen om avskrivningar och om förlustutjämning framåt att Femern A/S skatteskuld minskar jämfört med vad den skulle ha varit utan dessa åtgärder, vilket ger företaget en ekonomisk fördel. Under dessa omständigheter bör Femern A/S betraktas som den direkta mottagaren av skatteåtgärderna.

(221) Kommissionen har bedömt åtgärderna i form av förlustutjämning framåt och särskilda avskrivningsregler med den standardanalys i tre steg som har fastställts av domstolen ([113]). För det första måste referenssystemet identifieras. För det andra bör det fastställas om en viss åtgärd utgör ett undantag från det systemet, eftersom den gör åtskillnad mellan ekonomiska aktörer som, mot bakgrund av systemets inneboende mål, är i en jämförbar situation i faktiskt och rättsligt hänseende. Om åtgärden utgör ett undantag och därför är selektiv vid första påseendet måste det fastställas, i det tredje steget av analysen, huruvida undantaget motiveras av systemets art eller allmänna funktion. I detta sammanhang ankommer det på medlemsstaten att visa att den differentierade skattebehandlingen härrör direkt från systemets grundläggande eller vägledande principer ([114]).

Förlustutjämning framåt (underskudsfremførsel)

(222) Kommissionen konstaterade redan i beslutet om att inleda förfarandet att de särskilda bestämmelser om förlustutjämning framåt som Femern A/S hade omfattats av under perioden 2013–2015 gjorde åtskillnad mellan ekonomiska aktörer som vid första påseendet verkade befinna sig i en jämförbar faktisk och rättslig situation med hänsyn till det berörda generella skattesystemets målsättning. De bestämmelser som var tillämpliga på Femern A/S under denna period var alltså selektiva vid första påseendet. Det ankommer på den berörda medlemsstaten att visa att en åtgärd som vid första påseende är selektiv verkligen motiveras av det aktuella systemets art och struktur ([115]). Efter beslutet om att inleda förfarandet har de danska myndigheterna dock inte lämnat in någon sådan motivering med hänsyn till det generella systemets målsättning.

(223) De danska myndigheterna anser att den berörda åtgärden gäller projektets planeringsfas och att åtgärden under alla omständigheter inte genomfördes i praktiken, eftersom Femern A/S inte hade någon vinst under den perioden. Femern A/S har inte utjämnat förluster från tidigare år. Därför har det inte gjorts några avdrag för utjämnade förluster från tidigare år vid beräkningen av koncernens beskattningsbara inkomst 2013–2015, då de särskilda reglerna var i kraft. Alla förluster som uppstod för Femern A/S användes för att sänka den beskattningsbara inkomsten på koncernnivå under samma räkenskapsår. Andra danska företag i en koncern hade kunnat göra samma sak i enlighet med de allmänna reglerna.

(224) Även om Femern A/S omfattades av de särskilda reglerna under åren 2013–2015 var företagets finansiella ställning sådan under de åren att reglerna i verkligheten aldrig tillämpades på Femern A/S. Därför konstaterar kommissionen att eftersom den potentiella förlustutjämning framåt aldrig förverkligades och inte kan förverkligas i framtiden, medförde de särskilda reglerna för förlustutjämning framåt inte, och kan inte medföra, någon ekonomisk fördel för Femern A/S ([116]).

Avskrivning av tillgångar

(225) Kommissionen konstaterade redan i beslutet om att inleda förfarandet att avskrivningsreglerna för Femern A/S var selektiva vid första påseendet. De danska myndigheterna har inte lämnat in någon motivering med hänsyn till det generella systemets målsättning.

([110]) Tribunalens dom av den 22 januari 2013, Salzgitter mot kommissionen, T-308/00, ECLI:EU:T:2004:199, punkt 79 och där angiven rättspraxis.

([111]) Tribunalens dom av den 13 december 2017, Grekland mot kommissionen, T-314/15, ECLI:EU:T:2017:903, punkterna 78 och 79.

([112]) Domstolens dom av den 4 juni 2015, kommissionen mot MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punkterna 60 och följande; förslag till avgörande av generaladvokat Paolo Men Gozzi föredraget den 27 juni 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:442, punkt 52.

([113]) Domstolens dom av den 8 september 2011, kommissionen mot Nederländerna, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punkt 62; domstolens dom av den 8 november 2001, Adria-Wien Pipeline, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.

([114]) Domstolens dom av den 8 september 2011, Paint Graphos m.fl., förenade målen C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punkt 49 och följande; domstolens dom av den 29 april 2004, GIL Insurance, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252.

([115]) Domstolens dom av den 15 november 2011, kommissionen och Spanien mot Government of Gibraltar och Förenade kungariket, förenade målen C-106/09 P och C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, punkt 146; domstolens dom av den 29 april 2004, Nederländerna mot kommissionen, C-159/01, ECLI:EU:C:2004:246, punkt 43; domstolens dom av den 6 september 2006, Portugal mot kommissionen, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

([116]) Domstolens dom av den 19 september 2018, kommissionen mot Frankrike och IFP Énergies nouvelles, C-438/16, ECLI:EU:C:2018:737, punkterna 117–118.

(226) De danska myndigheterna anser att den berörda åtgärden gäller projektets planeringsfas och att även om de särskilda avskrivningsreglerna fanns mellan 2009 och 2015 kunde Femern A/S dra fördel av dem, eftersom anläggningarna inte fanns tillgängliga för användning och det i verkligheten inte skedde någon avskrivning. Från och med den 1 januari 2016 omfattas Femern A/S av den vanliga danska skattelagstiftningen, inklusive de regler för avskrivning av tillgångar som är tillämpliga på alla danska företag.

(227) Femern A/S hade alltså kunnat få en selektiv fördel under åren 2009–2015. Kommissionen konstaterar dock att eftersom den fördelen aldrig förverkligades och inte kan förverkligas i framtiden, medförde de särskilda avskrivningsregler som var tillämpliga på Femern A/S inte, och kan inte medföra, någon ekonomisk fördel för Femern A/S ([117]).

Gemensam skatteordning

(228) Referenssystemet för den gemensamma skatteordningen utgörs av bestämmelserna om obligatorisk beskattning i den danska bolagsskattelagen. Eftersom den gemensamma skatteordningen är tillämplig på alla danska företag i en koncern och inte enbart på Femern A/S kan Femern A/S inte anses ha fått någon selektiv fördel av detta ([118]). Därför konstaterar kommissionen att Femern A/S inte har fått någon ytterligare selektiv fördel genom sitt deltagande i den gemensamma skatteordningen.

6.1.3.5 Kostnadsfritt utnyttjande av statlig egendom

(229) Enligt de danska myndigheterna finns det inte någon allmän regel eller princip i dansk lag som ålägger företag i en liknande faktisk och rättslig situation som Femern A/S att betala avgifter till staten för utnyttjande av botten- och vattenområden. Alltså skulle samma princip om kostnadsfritt tillträde gälla för alla fasta förbindelseinfrastrukturer. På liknande sätt betalade färjerederier eller andra fartygsfraktföretag inga avgifter till den danska staten för att korsa havsområden inom dansk jurisdiktion. Dessutom betalar hamnar inga avgifter för att använda havsbotten, enligt myndigheterna.

(230) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet hävdar Scandlines m.fl. att eftersom Femern A/S kostnadsfria användning av havsbotten uttryckligen föreskrivs i anläggningsakten tyder detta på att Femern A/S annars skulle ha behövt betala en avgift i enlighet med det normala (referens)systemet.

(231) I artikel 8.2 i avtalet om Fehmarn Bält och i § 45 i anläggningslagen anges att Femern A/S inte bör betala någon avgift för sitt utnyttjande av havsbotten. De danska myndigheterna förklarade att denna bestämmelse endast finns med för att undanröja tvivel. Enligt de danska myndigheterna krävs det enligt dansk lag en rättslig grund för att införa en skyldighet att betala en avgift till de danska myndigheterna i utbyte mot en viss tjänst. Som beskrivs i skäl 229 i detta beslut finns det inte någon sådan rättslig grund, och det finns ingen indikation på att Danmark tar ut avgifter från andra infrastrukturoperatörer för att utnyttja havsbotten och vattenområden. Därför anser kommissionen att även om § 45 i anläggningslagen inte hade funnits hade de danska myndigheterna inte kunnat ta ut någon avgift för Femern A/S utnyttjande av havsbotten, eftersom det inte fanns någon särskild rättslig grund för detta. Att det uttryckligen anges i dessa rättsakter att det ska vara kostnadsfritt att utnyttja vattenområdena och havsbottnen innebär inte heller att Femern A/S annars skulle ha behövt betala en avgift inom ramen för det normala (referens)systemet.

(232) Under dessa omständigheter och utan någon generell rättslig ram där det föreskrivs att en avgift ska betalas för utnyttjande av havsbotten och vattenområden och i avsaknad av alla faktiska bevis på att sådana avgifter skulle ha betalats tidigare, har kommissionen ingen anledning att anse att det finns ett sådant generellt system. Därför konstaterar kommissionen att Femern A/S inte gynnas av någon selektiv fördel i detta avseende.

6.1.4 *Snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln mellan medlemsstater*

(233) Om ett stöd som beviljats av en medlemsstat stärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företags ställning i handeln mellan medlemsstaterna, ska stödet anses påverka handeln ([119]). En åtgärd som beviljas av staten anses snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen när den tenderar att förbättra mottagarens konkurrensposition jämfört med dess konkurrenter.

(234) Kommissionen hade redan i beslutet om att inleda förfarandet preliminärt konstaterat att i den mån som Femern A/S måste betraktas som ett företag som bedriver verksamhet på marknaden för transporttjänster för att korsa Fehmarn Bält kan beviljandet av en selektiv fördel stärka företagets ställning jämfört med andra företag som är verksamma på den marknaden, framför allt färjerederier och hamnoperatörer.

([117]) Ibid.

([118]) Se även tribunalens dom av den 13 december 2018, Scandlines Danmark ApS och Scandlines Deutschland GmbH mot Commission, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, punkterna 278–282.

([119]) Domstolens dom av den 14 januari 2015, Eventech mot The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punkt 66; domstolens dom av den 8 maj 2013, Libert m.fl., förenade målen C-197/11 och C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punkt 77; tribunalens dom av den 4 april 2001, Friulia Venezia Giulia, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, punkt 41.

(235) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet hävdar de danska myndigheterna dock att den fasta förbindelsen inte konkurrerar direkt med t.ex. färjor på samma sätt som järnvägsinfrastruktur inte konkurrerar direkt med vägar, bussar eller flygplatser. I detta sammanhang hänvisar de till punkt 220 i tillkännagivandet om begreppet statligt stöd. De danska myndigheterna anser att den offentliga finansieringen av projektet den fasta förbindelsen inte snedvrider konkurrensen.

(236) Kommissionen håller inte med om de danska myndigheternas resonemang. Den menar att de åtgärder som ger Femern A/S en selektiv fördel stärker det företagets ställning jämfört med andra företag som konkurrerar inom handeln mellan medlemsstaterna. Framför allt går det inte att förneka att Femern A/S kommer att konkurrera inom handeln mellan medlemsstaterna med företag som erbjuder alternativa transporttjänster.

(237) För det första erkänns i 2016 års finansiella analys som utarbetades av Femern A/S att ”den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen väntas ta upp en del av transittrafiken mellan Skandinavien/östra Danmark och Tyskland, som för närvarande transiterar via bron över Stora Bält, tillsammans med en viss del av trafiken på färjorna i västra Östersjön, eftersom några resenärer kommer att tycka att det är mer attraktivt att använda den fasta förbindelsen”. Tribunalen konstaterade också i sina domar av den 13 december 2018 att Femern A/S position skulle stärkas till nackdel för färjor: ”Det är rimligt att anta att ett projekt som innefattar uppförandet av infrastruktur som kommer att erbjuda ett alternativ till befintliga transportmedel innebär en risk för att de sistnämnda kommer att försvinna och, eftersom detta projekt erbjuder en lösning som på det hela taget har positiva resultat […].” ([120])

(238) För det andra konstaterar kommissionen att när de danska myndigheterna citerade punkt 220 i tillkännagivet om begreppet statligt stöd för att bekräfta att konkurrensen inte snedvrids av offentlig finansiering av vägar, inte ens vägtullbelagda vägar (och broar, på motsvarande sätt), som den fasta förbindelsen enligt vissa angivna villkor, underlät de att nämna den tillhörande fotnot 327 där följande tydligt anges: ”En atypisk situation där statligt stöd inte kan uteslutas är till exempel en bro eller tunnel mellan två medlemsstater som erbjuder tjänster som i hög grad är utbytbara med den tjänst som erbjuds av kommersiella färjeoperatörer eller byggandet av en tullbelagd väg i direkt konkurrens med en annan tullbelagd väg (till exempel två tullbelagda vägar som löper parallellt, och därmed erbjuder i hög grad utbytbara tjänster).”

(239) Slutligen konstaterar kommissionen i fråga om Öresundsförbindelsen, som är en infrastruktur vars verksamhet, målsättning och finansiering till stor del liknar den fasta förbindelsen över Fehmarn Bält, att kommissionen i sitt beslut om Öresund 2014 konstaterade att konkurrensen skulle snedvridas på marknaden för transporttjänster ”eftersom konsortiet konkurrerar med operatörer av de andra transportmedlen, t.ex. färjerederier” ([121]).

(240) Av alla dessa anförda skäl anser kommissionen att de åtgärder som innebär en selektiv fördel får anses påverka handeln inom unionen och riskerar att snedvrida konkurrensen.

6.1.5 *Slutsats om förekomsten av stöd*

(241) På grundval av denna bedömning konstaterar kommissionen att kapitaltillskotten, de statliga garantierna för lån och de statliga lånen är statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget. När det gäller de påstådda åtgärder som utgörs av avskrivning av tillgångar, förlustutjämning framåt, gemensam skatteordning, järnvägsavgifter, kostnadsfritt utnyttjande av statlig egendom konstaterar kommissionen att de inte är statligt stöd till förmån för Femern A/S i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget. Med tanke på den reviderade anmälan anser kommissionen dessutom att garantierna för derivat inte är statligt stöd.

6.2 **Klassificering av åtgärderna som individuellt stöd eller som stödordning**

(242) I skäl 133 i beslutet om att inleda förfarandet tog kommissionen upp frågan om huruvida de statliga garantierna och de statliga lånen borde betraktas och kategoriseras som en stödordning, som individuella stöd som beviljades när projekteringslagen och anläggningslagen trädde i kraft, eller som individuellt stöd som beviljades varje gång de nationella myndigheterna gjorde en finansiell transaktion med Femern A/S.

(243) För att fastställa om åtgärderna är stödordningar eller individuellt stöd måste kommissionen granska åtgärdernas egenskaper med hänsyn till definitionerna i procedurförordningen.

(244) Enligt artikel 1 d i procedurförordningen avses med en ”*stödordning*: varje rättsakt på grundval av vilken individuellt stöd kan beviljas företag som i rättsakten definieras på ett allmänt och abstrakt sätt, utan att några ytterligare genomförandeåtgärder krävs, samt varje rättsakt på grundval av vilken stöd, som inte är hänförbart till ett visst

([120]) Tribunalens dom av den 13 december 2018, Stena Line Scandinavia AB m.fl. mot kommissionen, T-631/15, ECLI:EU:T:2018:944, punkt 227 och tribunalens dom av den 13 December 2018, Scandlines Danmark ApS och Scandlines Deutschland GmbH mot kommissionen, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, punkt 256.

([121]) Kommissionens beslut av den 15 oktober 2014 i ärende – Statligt stöd SA.36558 (2014/NN) och SA.38371 (2014/NN) – Danmark – Statligt stöd SA.36662 (2014/NN) – Sverige, Aid granted to Øresundsbro Konsortiet (EUT C 418, 21.11.2014, s. 8).

projekt, kan beviljas ett eller flera företag för obestämd tid och/eller med obestämt belopp". Individuellt stöd definieras däremot i artikel 1 e i den förordningen som "stöd som inte beviljas på grundval av en stödordning samt anmälningspliktiga utbetalningar av stöd på grundval av en stödordning".

(245) Kommissionen ansåg redan i skäl 129 i beslutet om att inleda förfarandet att den första situation som ingår i definitionen av en stödordning inte kan anses vara tillämplig på de åtgärder som granskas, eftersom åtgärderna inte riktas till "företag som i rättsakten definieras på ett allmänt och abstrakt sätt", utan beviljas specifikt till Femern A/S.

(246) Både de danska myndigheterna och Scandlines m.fl. hävdade att den andra situation som avses i definitionen inte är tillämplig i detta fall eftersom det stöd som beviljas Femern A/S är kopplat till ett visst projekt, den fasta förbindelsen. Eftersom det stöd som har beviljats genom kapitaltillskotten, de statliga garantierna och de statliga lånen uteslutande gäller finansiering av planeringen och anläggningen av den fasta förbindelsen och utesluter andra projekt eller annan verksamhet, konstaterar kommissionen att stödet mycket riktigt är kopplat till ett visst projekt. Baserat på den reviderade anmälan efter beslutet om att inleda förfarandet (som det hänvisas till i skäl 177 i det här beslutet) kan stödet inte anses ha beviljats för obestämd tid och/eller med obestämt belopp.

(247) Därför konstaterar kommissionen att de statliga garantierna och de statliga lånen inte kan betraktas som en stödordning i den mening som avses i artikel 1 d i procedurförordningen. Därför måste de klassificeras som individuellt stöd.

(248) Därvid måste det fastställas om de statliga garantierna och de statliga lånen omfattar en eller flera individuella stödåtgärder som är kopplade tillprojekteringslagen och anläggningslagen eller en serie av individuella bidrag som beviljas varje gång de danska myndigheterna genomför en finansiell transaktion för Femern A/S.

(249) Enligt domstolens rättspraxis ([122]), som avspeglas i flera av kommissionens riktlinjer och regler ([123]), är det väl etablerat att med tidpunkten för beviljandet av stödet avses den dag då stödmottagaren beviljas den rättsliga rätten att ta emot stödet enligt den tillämpliga nationella ordningen.

(250) Den nationella rättsliga grunden för finansieringen av Femern A/S utgörs av projekteringslagen av den 15 april 2009, som trädde i kraft den 17 april 2009 och anläggningslagen av den 4 maj 2015, som trädde i kraft den 6 maj 2015.

(251) § 7 i projekteringslagen och § 4 i anläggningslagen utgör de rättsliga grunderna för att finansiera den verksamhet som omfattas av dessa rättsakter. De danska myndigheterna förklarade att båda paragraferna i stort sett är identiska. I § 4 i anläggningslagen anges att Femern A/S får ta upp lån och använda andra finansiella instrument för att finansiera och refinansiera planering, anläggning och drift och andra nödvändiga åtgärder och att sådana lån specificeras av finansministern (stk. 1); att finansministern har befogenhet att utfärda en statlig garanti för dessa skyldigheter (stk. 2); att finansministern har befogenhet att tillgodose dessa finansieringsbehov genom att bevilja statlig återutlåning (dvs. statliga lån) (stk. 3); att den danska centralregeringen garanterar Femern A/S övriga finansiella åtaganden som rör anläggningen av projektet (stk. 4). § 7 i projekteringslagen är utformad på jämförbart sätt.

(252) Kommissionen konstaterar att språket i §§ 4 och 7 i sig inte är tydligt när det gäller Femern A/S rättsliga rätt till dessa former av finansiering och finansministerns relaterade befogenhet att godkänna eller vägra att bevilja Femern A/S statliga lån eller statliga garantier.

(253) De danska myndigheterna lämnade ytterligare förtydliganden baserade på förarbetena till anläggningslagen som de betraktar som auktoritativa tolkningskällor för § 4 i anläggningslagen. När det gäller stk. 1 förtydligas i förarbetena att lånen måste tas upp i enlighet med vad som har specificerats av finansministern för att få bästa möjliga villkor. Dessutom förklarade de danska myndigheterna att enligt denna bestämmelse har finansministern behörighet att utfärda bindande riktlinjer för Femern A/S om hur de ska ta upp lån, vilka instrument som bör användas och vilka krav som bör ställas. När det gäller stk. 2 och 3 anges följande i förarbetena: "Den valda organisationsformen är inte avsedd att begränsa statens ansvar för det berörda anläggningsarbetet. Därför anges i lagen att staten garanterar företagens skyldigheter avseende lån och andra finansiella instrument som används för att finansiera och refinansiera förberedelse, anläggning, drift och genomförande av andra nödvändiga åtgärder i samband med inledandet av anläggningsprojektet. Garantin från staten innebär att Femern A/S och A/S Femern Landanlæg kommer att kunna ta upp lån på likvärdiga villkor som lån som beviljas staten" (kapitel 10). I kapitel 12 i förarbetena anges följande: "Utöver den del som finansieras med EU-subventioner ska anläggningskostnaderna för anläggningsprojektet finansieras med lån från den internationella kapitalmarknaden med garantier som utfärdas av den danska staten eller via statlig återutlåning. Räntan och amorteringarna på lånen ska betalas genom användaravgiften för kust-till-kustprojektet och Banedanmarks betalning till företagen för att få använda järnvägen. Den danska staten ska garantera de lån som tas upp och företagens övriga finansiella skyldigheter under

([122]) Tribunalens dom av den 25 januari 2018, BSCA mot kommissionen, T-818/14, ECLI:EU:T:2018:33 punkt 72 och där angiven rättspraxis.

([123]) T.ex. kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (EUT L 187, 26.6.2014, s. 1), artikel 2.28.

anläggningsfasen." Av detta följer att anläggningslagen innehåller ett tydligt åtagande från staten om att finansiera anläggningskostnaderna med statliga lån (eller "statlig återutlåning" som anges ovan) och/eller statliga garantier. Finansministern har endast tillstånd att besluta om blandningen av statliga lån i förhållande till statliga garantier.

(254) De danska myndigheterna lämnade ytterligare förtydliganden om genomförandet av dessa statliga lån och statliga garantier i enlighet med anläggningslagen (och analogt projekteringslagen). Det lämnades också ett förtydligande av den särskilda rollen för finansministern, som endast har begränsad bestämmanderätt i det genomförandet.

(255) I Danmark förvaltas statsskulden av statsgäldsförvaltningen vid Nationalbanken (den danska centralbanken) för finansministeriets räkning. Ansvarsfördelningen fastställs i "Avtal mellan finansministeriet och Danmarks Nationalbank om arbetsfördelningen på statsskuldsområdet" ([124]). Enligt punkt 6 i det avtalet utfärdar Nationalbanken statliga garantier för finansministerns räkning och utfärdar statliga lån för statens räkning till företag som har lagstadgad möjlighet att ta upp lån med en statlig garanti eller statliga lån. Finansministeriet meddelar Nationalbanken innan ny lagstiftning eller ändringar i befintlig lagstiftning införs i fråga om företags tillgång till statliga lån och/eller statliga garantier som förvaltas eller kommer att förvaltas av Nationalbanken. Finansministeriet meddelar Nationalbanken när denna materiella rättsliga grund kan tillämpas.

(256) Den 29 maj 2017 ingick Femern A/S ett avtal med Nationalbanken, finansministeriet och transportministeriet där villkoren för att bevilja finansiering fastställs. Avtalet är ett standardavtal som har utarbetats av Nationalbanken och som liknar de avtal som ingås med andra statligt kontrollerade företag. Där fastställs vissa villkor på hög nivå, bl.a. att det är Femern A/S ansvar att säkerställa att de lån som tas upp motsvarar företagets finansieringsbehov och att lånen inte överskrider eventuella tillämpliga begränsningar i fråga om lånebelopp. Femern A/S bör också säkerställa att transaktioner som omfattas av statlig garanti baseras på en tillräcklig rättslig grund för att staten ska kunna utfärda garantier. Av detta avtal följer att Nationalbanken inte övervakar detta i fråga om varje ansökan om ett nytt statligt lån eller en ny statlig garanti. Dessutom är Femern A/S skyldigt att – på Nationalbankens begäran – lämna in en plan över förväntade finansieringsbehov. Av avtalet följer att eventuella ansökningar om ett nytt lån som i stora drag motsvarar planen kommer att godkännas av Nationalbanken, såvida inte 1) lånet anses vara oförenligt med penningpolitiken, 2) det inte är möjligt för Nationalbanken att få en tillfredsställande prissättning på marknaden på grund av extraordinära finansiella marknadsförhållanden eller illikviditet eller 3) ansökan avviker väsentligt från den inlämnade planen. De specifika villkoren för statliga lån och statligt garanterade lån omfattas av Nationalbankens standardriktlinjer för finansiella transaktioner. Det betyder att finansministern vare sig i teorin eller i praktiken godkänner eller avvisar individuella lån som Femern A/S tar upp. Nationalbanken övervakar dock regelbundet att lån för vilka Femern A/S begär en statlig garanti faller inom ramen för vägledningen från finansministeriet och för riktlinjerna för finansiella transaktioner. Varken Nationalbanken eller finansministeriet har någonsin avvisat några specifika lånehandlingar för vilka exempelvis A/S Storebælt eller A/S Øresund har begärt en statlig garanti.

(257) Därför konstaterar kommissionen att ikraftträdandet av anläggningslagen gav Femern A/S rättslig befogenhet att finansiera planeringen och anläggningen av den fasta förbindelsen genom statligt garanterade lån eller statliga lån. Ikraftträdandet av anläggningslagen omfattade därför beviljade av individuellt stöd till Femern A/S.

(258) De danska myndigheterna bekräftade också att § 4, stk. 4 i anläggningslagen ([125]) innebär att den danska centralregeringen utan ytterligare genomförandeåtgärder tillhandahåller en garanti för att Femern A/S uppdragstagare

([124]) Danmarks Nationalbank – Aftale mellem Finansministeriet og Danmarks Nationalbank om arbejdsfordelingen på statsgældsområdet.

([125]) I förarbetena till anläggningslagen anges följande: "I enlighet med stk. 4 garanterar centralregeringen utan någon särskild anmälan i varje enskilt fall, Femern A/S och A/S Femern Landanlægs finansiella skyldigheter som inte garanteras enligt stk. 2. I enlighet med denna bestämmelse är regeringens garanti begränsad till skyldigheter som de två angivna företagen har åtagit sig i samband med anläggningen av anläggningsprojektet, men kommer också att gälla till skyldigheter i samband med anläggningen av anläggningsprojektet som företagen har åtagit sig innan strukturerna tas i bruk, men där företagens skyldigheter upphör först efter det att de har tagits i bruk. Denna bestämmelse innebär att exempelvis tvister som rör arbeten i samband med anläggningsprojektet som genomförs fram till och med den tidpunkt då den fasta förbindelsen tas i bruk omfattas av den centrala regeringens ansvar, även om tvisterna avgörs eller inleds först efter det att den har tagits i bruk. Skyldigheter som t.ex. rör reparationer, drift och underhåll av den fasta förbindelsen och eventuella nya arbeten som utförs efter det att den har tagits i bruk ska dock inte omfattas av centralregeringens ansvar i enlighet med stk. 4. På motsvarande sätt ska finansiella skyldigheter som företagen har åtagit sig under anläggningsfasen men som inte är kopplade till den faktiska anläggningen av anläggningsprojektet inte omfattas av centralregeringens ansvar."

kommer att få betalt av den danska staten om Femern A/S underlåter att betala ([126]). Så snart Femern A/S undertecknar ett anläggningsavtal med någon av uppdragstagarna kommer den danska staten därför att vara ansvarig för hela den finansiella skyldighet som uppstår genom det avtalet. Denna garanti trädde också i kraft från och med att anläggningslagen antogs, vilket innebär att från och med den dagen var den danska staten i praktiken ansvarig, utan några ytterligare genomförandeåtgärder, för alla kostnader som uppstod i samband med Femern A/S verksamhet enligt anläggningslagen.

(259) Kommissionen konstaterar att de danska myndigheterna har beviljat flera individuella stöd till Femern A/S. För det första beviljades ett kapitaltillskott 2005 när företaget bildades. Därefter beviljades ett individuellt stöd på dagen för ikraftträdandet av projekteringslagen den 17 april 2009 för finansiering av förberedelser, utredning, utformning och andra nödvändiga åtgärder som rörde den fasta förbindelsen. Detta stöd utgjordes av en kombination av följande instrument: ett kapitaltillskott, statliga garantier och statliga lån. Den ursprungliga budgeten fastställdes till 1 210 miljoner danska kronor (162,2 miljoner euro) (2008 års priser). Ytterligare stöd beviljades den 3 juni 2010, 23 juni 2011 och i mars 2013 då den ursprungliga budgeten enligt projekteringslagen utökades till 1 881 miljoner danska kronor (252,1 miljoner euro), 2 812 miljoner danska kronor (376,9 miljoner euro) respektive 3 992 miljoner danska kronor (535,1 miljoner euro) (alla i 2008 års priser). På dagen för ikraftträdandet av anläggningslagen den 6 maj 2015 beviljades ytterligare ett individuellt stöd för planering, anläggning, drift och andra nödvändiga åtgärder i samband med anläggningen och driften av den fasta förbindelsen, i form av en kombination av statliga lån och statliga garantier.

6.3 **Stödets laglighet**

(260) Enligt artikel 108.3 i fördraget ska medlemsstaterna underrätta kommissionen i så god tid att den kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. Genomförandeförbudet i samma artikel förhindrar dessutom en medlemsstat från att genomföra den föreslagna åtgärden innan kommissionen har antagit ett slutgiltigt beslut.

(261) Den 16 mars 2009 anmälde de danska myndigheterna statligt stöd för att finansiera en budget på 1 445 miljoner danska kronor (193,7 miljoner euro) för finansiering av planeringsfasen i enlighet med artikel 108.3 i fördraget, för att skapa rättslig säkerhet. Av denna budget gällde 1 210 miljoner danska kronor (162,2 miljoner euro) den fasta förbindelsen medan 185 miljoner danska kronor (24,8 miljoner euro) gällde de anslutande förbindelserna på land. Den 13 juli 2009 beslutade kommissionen i sitt planeringsbeslut att inte göra invändningar mot finansieringen av planeringsfasen och konstaterade att Femern A/S agerade som en offentlig myndighet under planeringsfasen och att eventuellt stöd inte omfattades av artikel 107.1 i fördraget. Kommissionen kunde dock inte utesluta att det offentliga stödet för planeringsfasen kunde omfatta statligt stöd till den framtida operatören av den fasta förbindelsen varför den också gjorde en bedömning av de anmälda åtgärdernas förenlighet och konstaterade att de kunde anses vara förenliga med den inre marknaden.

(262) Som påpekas i skäl 259 i det här beslutet hade budgeten för planeringen av den fasta förbindelsen justerats vid flera tillfällen, i juni 2010, juni 2011 och i mars 2013, upp till ett sammanlagt belopp på 3 992 miljoner danska kronor (535,1 miljoner euro) (2008 års priser). Dessa budgetjusteringar godkändes av det danska folketingets finansutskott. Godkännandet gällde vid varje tillfälle specifik projekteringsverksamhet som omfattades av § 2 i projekteringslagen. Kommissionen anser att de danska myndigheterna beslutade om dessa budgethöjningar med hänsyn till planeringsbeslutet och därför förlitade sig på antagandet att inget statligt stöd skulle beviljas Femern A/S med dessa budgethöjningar, eller att ett eventuellt stöd skulle vara förenligt med den inre marknaden. Femern A/S har tagit särskilda statliga lån på grundval av dessa budgetgodkännanden. De danska myndigheterna bekräftade att varje sådant statligt lån hade en förfallodag då lånet skulle betalas tillbaka. Dessutom förklarade de danska myndigheterna att de faktiska planeringskostnaderna har finansierats fortlöpande på basis av kostnadsprognoser nära förfallodagen och beviljande av EU-stöd från TEN-T/FSE.

(263) Kommissionen anser att de danska myndigheterna hade goda skäl att anta att tillhandahållandet av statliga garantier och statliga lån för en planeringsbudget på 3 992 miljoner danska kronor omfattades av planeringsbeslutet. I planeringsbeslutet konstaterade kommissionen i själva verket att Femern Belt A/S agerade som en offentlig myndighet vad beträffar dess delaktighet i planeringsfasen och att den offentliga finansiering som företaget beviljades för dessa ändamål inte är statligt stöd. Om Femern Belt A/S skulle utses för att ansvara för de efterföljande faserna i projektet och bedriva den tillhörande kommersiella verksamheten, skulle den offentliga finansieringen kanske kunna klassificeras som förenligt statligt stöd. Det är sant att planeringsbeslutet inte specifikt berörde statliga lån utan enbart statliga garantier och ett kapitaltillskott. I projekteringslagen (så som den anmäldes till kommissionen) anges dock uttryckligen möjligheten till statliga lån, och finansministern ges rätt att bestämma den optimala blandningen för att finansiera förberedelse, utredning, utformning och andra nödvändiga åtgärder i

([126]) Denna garanti är endast tillämplig på projektets anläggningskostnader. Eventuella skyldigheter som rör reparation, drift och underhåll av den fasta förbindelsen eller eventuella nya arbeten som utförs efter det att förbindelsen har tagits i bruk är strikt uteslutna.

samband med den fasta förbindelsen. Vidare konstaterar kommissionen att planeringsbeslutet – i den kompletterande förenlighetsanalysen – inte innefattade några villkor angående högsta tillåtna stödbelopp eller högsta tillåten stödintensitet.

(264) Den 28 november 2014 skickade den danska transportministern ut *"forslaget til lov om anlæg og drift af en fast forbindelse over Femern Bælt med tilhørende landanlæg i Danmark"* för offentligt samråd. Enligt det förslaget till anläggningslag skulle Femern A/S också utses för att genomföra anläggning, drift och finansiering av den fasta förbindelsen. Därefter anmälde de danska myndigheterna finansieringsmodellen för projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen till kommissionen den 22 december 2014. Därför konstaterar kommissionen att de danska myndigheterna uppfyllde sin skyldighet att underrätta kommissionen i så god tid att den kunde yttra sig om deras planer på att bevilja stöd för planering, anläggning och drift av den fasta förbindelsen.

(265) Eftersom Femern A/S fick statliga förhandslån för anläggningsverksamhet den 21 november och den 5 december 2018 till ett sammanlagt belopp på 7,4 miljarder danska kronor (1,0 miljarder euro), eftersom 1,85 miljarder danska kronor (0,2 miljarder euro) av detta belopp betalades ut 2018 och återstoden betalades ut under perioden februari–april 2019 och eftersom transportministern den 26 mars 2019 instruerade Femern A/S att inleda ett paket av anläggningsarbeten konstaterar kommissionen att åtminstone en del av det stöd som beviljades på grundval av anläggningslagen genomfördes olagligen.

6.4 **Bedömning av förenligheten**

(266) De danska myndigheterna hävdar att om kommissionen skulle betrakta stödåtgärderna som statligt stöd borde den bedöma deras förenlighet på grundval av artikel 107.3 b i fördraget, som tillåter stöd för att främja genomförandet av ett viktigt projekt av gemensamt europeiskt intresse.

(267) Enligt artikel 107.3 b i fördraget kan stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse betraktas som förenliga med den inre marknaden. Kommissionen fastställer de principer som den kommer att tillämpa för att bedöma offentlig finansiering av sådana projekt i sitt meddelande om kriterier vid bedömningen av förenligheten med den inre marknaden hos statligt stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse (nedan kallat *meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse*) ([127]).

(268) Enligt punkt 51 i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse kommer kommissionen "att tillämpa principerna i detta meddelande på alla anmälda stödprojekt den ska fatta beslut om efter det att meddelandet offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*, även om projekten anmälts före offentliggörandet". Därför bör principerna i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse tillämpas i detta fall.

6.4.1 *Viktigt projekt av gemensamt europeiskt intresse*

(269) För att vara kvalificerat för stöd på grundval av artikel 107.3 b i fördraget bör ett viktigt projekt av gemensamt europeiskt intresse ha följande egenskaper:

— det måste vara ett enskilt projekt där villkoren för målen, genomförandet, även deltagare och finansiering, är tydligt definierade ([128]),

— det måste vara av gemensamt europeiskt intresse ([129]),

— det måste vara viktigt kvantitativt eller kvalitativt ([130]).

6.4.1.1 Projektet måste vara tydligt definierat i fråga om mål och även om villkoren för dess genomförande

(270) Kommissionen konstaterade redan i beslutet om att inleda förfarandet att projektet i detta fall kan definieras som planering, anläggning och drift av den fasta förbindelsen. I artikel 2 i avtalet om Fehmarn Bält anges att den fasta förbindelsen över Fehmarn Bält ska uppföras mellan Puttgarden och Rødbyhavn som en kombinerad järnvägs- och vägförbindelse bestående av en elektrifierad dubbelspårig järnväg och en fyrfilig vägförbindelse med den tekniska kvaliteten hos en motorväg. Mer generellt innehåller avtalet om Fehmarn Bält en tydlig beskrivning av projektet i fråga om dess mål och villkoren för dess genomförande, även dess deltagare och finansiering. Anläggningslagen och dess bilagor innehåller dessutom en detaljerad teknisk beskrivning av projektet, inklusive geografisk placering, utformning, anläggning, finansiering och drift. Därför konstaterar kommissionen att projektet kan betraktas som ett tydligt definierat projekt.

6.4.1.2 Projektet måste vara av gemensamt europeiskt intresse

(271) Kommissionen anser att projektet är av gemensamt europeiskt intresse i den mening som avses i artikel 107.3 b i fördraget eftersom det på ett konkret, tydligt och identifierbart sätt bidrar till en eller flera av unionens

([127]) EUT C 188, 20.6.2014, s. 4.
([128]) Meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse, punkt 12.
([129]) Meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse, punkt 14.
([130]) Meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse, punkt 24.

målsättningar och har betydande inverkan på unionens konkurrenskraft och även på hållbar tillväxt och värdeskapande i en stor del av unionen. Kommissionen har också erkänt det gemensamma europeiska intresset för projektet i sitt planeringsbeslut och mer nyligen i beslutet om att inleda förfarandet.

(272) Projektet är ett viktigt bidrag till unionens mål eftersom det har stor betydelse för de transeuropeiska transport- (TEN-T) och energinäten ([131]). Projektet kommer att bidra till utvecklingen av det transeuropeiska transportnätet och betraktas som ett prioriterat TEN-T-projekt och är av mycket stor betydelse för EU:s transportstrategi ([132]). Projektet täcker en förbindelselänk som saknas i TEN-T-stomnätskorridoren mellan Skandinavien och Medelhavet och som har angetts som sådan i den tredje arbetsplanen för den europeiska samordnaren ([133]). Därför kommer projektet att bidra till att förbättra förbindelserna mellan de nordiska länderna och Centraleuropa och även till ökad flexibilitet och tidsbesparingar för väg- och järnvägstrafik. Detta är en stark indikation på det gemensamma europeiska intresset för projektet.

(273) Projektet omfattar två medlemsstater, Danmark och Tyskland, men fördelarna omfattar mer än dessa båda medlemsstater, eftersom de berör en stor del av unionen ([134]). Syftet med projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen är i själva verket att förbättra transportförhållandena för passagerare och varor mellan de nordiska länderna och Centraleuropa. Genom att bygga den förbindelselänk som saknas i korridoren mellan Skandinavien och Medelhavsområdet ([135]) väntas projektet skapa fördelar för alla länder längs korridoren, från Finland till Malta (i enlighet med artikel 44.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1315/2013 ([136])).

(274) Dessa tydligt fastställda fördelar med projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen har beskrivits närmare i en kostnads–nyttoanalys som har utarbetats för det danska transportministeriet ([137]) och är inte begränsade till de företag eller den sektor som berörs av projektet ([138]). Kostnads–nyttoanalysen visar att projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen kommer att få stora fördelar för Europa, trots betydande investeringskostnader. Kostnads–nyttoanalysen utarbetades av konsultföretaget Incentive, med en ursprunglig version av studien från den 5 januari 2015 och en uppdaterad version från den 27 mars 2015. Den ursprungliga versionen uppdaterades med nya anläggningsuppskattningar. De viktigaste fördelar som konstateras i analysen handlar om tidsbesparingar och ökad flexibilitet när man korsar Fehmarn Bält, vilket förbättrar den inre marknadens funktion och stärker den ekonomiska och sociala sammanhållningen mellan de nordiska länderna och Centraleuropa.

(275) I kostnads–nyttoanalysen kvantifieras dessutom nettofördelarna, med hänsyn till direkta och indirekta effekter. Indirekta effekter är t.ex. miljö- och klimatpåverkan och en korrigering för färjornas intäkter. Enligt den uppdaterade studien kommer projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen att medföra en nettofördel och ge en socioekonomisk avkastning på 4,7 % ([139]) när kostnaderna och fördelarna för alla länder beaktas i analysen. I den ursprungliga studien gjordes också ett antal känslighetsanalyser. Av försiktighetsskäl gjordes en mätning av effekten på konkurrensen av att färjetrafiken bedrevs med minskad turtäthet. Enligt det scenariot uppskattades den socioekonomiska avkastningen till 4,1 % (jämfört med en total socioekonomisk avkastning på 5,0 % i den ursprungliga studien).

(276) Kommissionen anser att även om den uppdaterade känslighetsanalysen ger en avkastning på 3,8 % om färjetrafiken fortsätter, så som Scandlines m.fl. hävdar, bekräftar den positiva socioekonomiska studien ändå projektets fördelar.

(277) Kommissionen anser att de uppdaterade studier från 2019 som Scandlines och Stena Line har lämnat in inte påverkar bedömningen att projektet har tydligt definierade fördelar. Incentives studier baseras på trovärdiga antaganden. Den nya studie av Knud Erik Andersen från 2019 som Scandlines och Stena Line har lämnat in förändrar inte den bedömningen. Enligt Scandlines och Stena Line skulle det i Incentives studier av stimulanseffekten ha gjorts ett antagande om att Scandlines drevs med enorm förlust. Kommissionen anser att detta inte är ett trovärdigt argument eftersom det är uppenbart att den socioekonomiska avkastningen i själva verket

([131]) Meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse, punkt 15.
([132]) Meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse, punkt 23.
([133]) https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/work_plan_wpiii.pdf, s. 35.
([134]) Meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse, punkt 16.
([135]) Korridoren mellan Skandinavien och Medelhavsområdet är en axel i nord-sydlig riktning som har avgörande betydelse för den europeiska ekonomin. Korridoren sträcker sig från Finland och Sverige i norr, till ön Malta i söder och går genom Danmark, norra, centrala och södra Tyskland, norra Italiens områden med koncentrerad industri och hamnarna i södra Italien. De viktigaste projekten längs korridoren är den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen och Brennerbastunneln, inklusive tillfartsvägar, se https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/scandinavian-mediterranean_en.
([136]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1315/2013 av den 11 december 2013 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet och om upphävande av beslut nr 661/2010/EU (EUT L 348, 20.12.2013, s. 1).
([137]) En studie utarbetad för det danska transportministeriet av Incentive av den 5 januari 2015, reviderad och uppdaterad genom en studie av den 27 mars 2015.
([138]) Meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse, punkt 17.
([139]) I skäl 144 i beslutet om att inleda förfarandet angavs felaktigt att känslighetsanalyserna gjordes i samband med den uppdaterade studien.

korrigerades för förlorade intäkter i fråga om färjor i studierna av stimulanseffekten. I den ursprungliga studien från Incentive antogs närmare bestämt att intäkterna översteg kostnaderna med ungefär 15 %. Dessutom innehöll studien två känslighetsanalyser med upp till en skillnad på 30 % mellan intäkter och kostnader, vilket ändå ledde till en positiv socioekonomisk avkastning på 4,6 % (jämfört med en socioekonomisk avkastning på 5,0 % i grundscenariot). Scandlines och Stena Line nämner också en ökning av de uppskattade kostnaderna för det tyska landanläggningarna. Kommissionen konstaterar att denna faktor inte heller undergräver trovärdigheten i Incentives studier som baserades på en rimlig uppskattning av de sammanlagda anläggningskostnaderna (där de tyska landanläggningarna endast utgör en mindre del av de totala kostnaderna) inklusive en skälig reserv.

(278) Enligt punkt 18 i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse ska projektet medfinansieras av stödmottagaren. Eftersom projektet till stor del kommer att finansieras av Femern A/S genom att vägtullar och avgifter kommer att tas ut av användarna av den fasta förbindelsen, konstaterar kommissionen att detta kriterium är uppfyllt.

(279) Den offentliga finansieringen av den fasta förbindelsen avser inte miljöskadliga subventioner och står därför inte i strid med principen om att den typen av subventioner ska fasas ut i enlighet med punkt 19 i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse.

(280) Projektet har tagit emot EU-finansiering för projekteringsverksamhet, vilket beskrivs i skäl 37 i det här beslutet, och det har fått ett åtagande om ytterligare stöd från FSE. Detta erkänns i sig i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse som en positiv indikator på det gemensamma europeiska intresset.

(281) Alla dessa faktorer bidrar till kommissionens slutsats att projektet utgör ett viktigt och konkret bidrag till unionens transportpolitiska mål och till unionens mer allmänna mål, framför allt i fråga om att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen. Därför anser kommissionen att projektet är av gemensamt europeiskt intresse.

6.4.1.3 Projektet måste vara viktigt kvantitativt eller kvalitativt

(282) Projektet är ett större europeiskt transportinfrastrukturprojekt. Kommissionen har redan erkänt dess betydelse i sitt planeringsbeslut.

(283) På grundval av den uppdatering som de danska myndigheterna har lämnat uppskattas de sammanlagda planerings- och anläggningskostnaderna för den fasta förbindelsen till 52,6 miljarder danska kronor (7,1 miljarder euro) och kostnaderna i samband med planering och anläggning av uppgraderingen av de danska anslutande förbindelserna på land uppskattas till 9,5 miljarder danska kronor (1,3 miljarder euro), dvs. 62,1 miljarder danska kronor (8,3 miljarder euro) i 2015 års fasta priser för hela projektet. Utöver detta omfattar projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen också betydande kostnader i samband med anläggningen av de tyska anslutandeförbindelserna på land, som är de tyska myndigheternas ansvar ([140]).

(284) Dessutom genomförs projektet som en del av samarbetet mellan Tyskland och Danmark och har redan fått stöd på EU-nivå, eftersom den fasta förbindelsen är en integrerad del i det transeuropeiska transportnätet. När den fasta förbindelsen är färdigställd kommer den avsevärt att förbättra villkoren för passagerar- och godstrafiken mellan de nordiska länderna och Centraleuropa, vilket bidrar till att minska överbelastningen på Stora Bält-rutten genom Danmark, särskilt för järnvägsnätet.

(285) Därför anser kommissionen att projektet är särskilt stort till både storlek och räckvidd. Den förhållandevis långa anläggningsperioden och det höga investeringsbeloppet medför också en mycket betydande finansiell risknivå ([141]). Därför anser kommissionen att projektet är viktigt kvantitativt och kvalitativt.

(286) Därför konstaterar kommissionen att projektet uppfyller alla kriterier för bidragsberättigande som anges i avsnitt 3 i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse ([142]).

6.4.2 *Arten av det stöd som är under bedömning*

(287) De åtgärder som anmäldes 2014 och som bedömdes i anläggningsbeslutet omfattade planering, anläggning och drift av den fasta förbindelsen fram till dess att skulden hade återbetalats i sin helhet. I sina domar av den 13 december 2018 konstaterade tribunalen att eftersom det berörda stödet omfattade driftskostnaderna för den fasta förbindelsen kunde det inte uteslutas att stödet i viss mån utgjorde driftstöd, vilket om det förekom borde ha varit föremål av en särskild bedömning av kommissionen.

(288) I avsnitt 5.3.2 i beslutet om att inleda förfarandet undrade kommissionen därför om stödåtgärderna borde klassificeras som investeringsstöd eller driftstöd, eller som en kombination av bådadera. I det skedet var det framför allt oklart i vilken omfattning de åtgärder som skulle genomföras under projektets driftsfas skulle täcka finansieringsbehov som var relaterade till i) återbetalning av den skuld som hade skapats under projektets planerings- och anläggningsfas och/eller ii) betalning a driftskostnader under projektets driftsfas och/eller iii) betalning av utdelningar till moderföretaget, eller iv) samtliga dessa alternativ.

([140]) Dessa kostnader är inte relaterade till det föreliggande ärendet.
([141]) Meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse, punkt 24.
([142]) Tribunalen har också bekräftat kommissionens analys i detta avseende; se tribunalens dom av den 13 december 2018, Scandlines mot kommissionen, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, punkterna 144–181.

(289) Enligt Scandlines m.fl. är driftstöd kopplat till kostnadernas egenskaper och inte till en viss fas (t.ex. driftsfasen) i projektet. De menar att allt stöd som täcker driftskostnader är driftstöd oavsett under vilken fas som kostnaderna uppstår. Eftersom driftskostnaderna är inkluderade i analysen av finansieringsunderskottet anser Scandlines m.fl. att det förekommer driftstöd per definition. Scandlines m.fl. menar dessutom att sådant driftstöd är förbjudet.

(290) Först måste det avgöras om åtgärderna omfattar driftstöd. Om så är fallet måste det göras en analys av huruvida sådant potentiellt driftstöd kan förklaras förenligt med den inre marknaden och i så fall på vilken grund.

(291) Enligt fast rättspraxis definieras driftstöd som stöd som syftar till att befria ett företag från kostnader som detta normalt borde ha burit inom ramen för den löpande driften eller dess normala verksamhet ([143]). Domstolen gjorde dessutom åtskillnad mellan investeringsstöd och driftstöd genom att koppla målet för investeringsstödet till förekomsten av en specifik investering ([144]).

(292) När denna definition av driftstöd beaktas tillsammans med de åtgärder som anmäldes av de danska myndigheterna 2014 verkar det som om Femern A/S skulle kunna få driftstöd. I projekteringslagen och anläggningslagen framgår det tydligt av §§ 7 respektive 4 att Femern A/S skulle ha möjlighet att ta statliga lån och få statliga garantier för sina lån för att finansiera och refinansiera planering, anläggning, *drift* och andra nödvändiga åtgärder i samband med anläggningen och *driften* av den fasta förbindelsen. I anläggningslagen uteslöts det inte att Femern A/S skulle befrias från kostnader som företaget normalt borde ha burit inom ramen för den löpande driften av den fasta förbindelsen. Eftersom det i den ovan citerade definitionen av driftstöd tydligt hänvisas till ”löpande drift” och ”normal verksamhet” och underförstått hänvisar till att det är ”fortlöpande” (i motsats till investeringsstöd som är avsett för ett särskilt ändamål) anser kommissionen att detta potentiella driftstöd endast kan förekomma när den fasta förbindelsen har tagits i drift.

(293) Som svar på de tvivel som uttrycktes i beslutet om att inleda förfarandet och som beskrivs i skäl 177 reviderade emellertid de danska myndigheterna 2014 års anmälan för att ytterligare begränsa tillhandahållandet av statliga garantier och statliga lån till den finansiering som behövdes för de kostnader som uppstod under planerings- och anläggningsfasen och därmed till planerings- och anläggningskostnaderna för den fasta förbindelsen. Det högsta tillåtna belopp som kan säkerställas genom statliga garantier eller tas upp genom statliga lån har begränsats till planerings- och anläggningskostnader, inklusive finansieringskostnaderna i samband med dessa planerings- och anläggningskostnader.

(294) På grundval av den reviderade anmälan konstaterar kommissionen att det berörda stödet gäller investeringsstöd, eftersom syftet med stödet tydligt är att göra det möjligt att planera och konstruera den fasta förbindelsen och inte att befria Femern A/S från kostnader som företaget normalt borde ha burit inom ramen för den löpande driften eller dess normala verksamhet. Att Femern A/S ofta refinansierar de lån som tas för att täcka planerings- och anläggningskostnaderna och inte t.ex. gör detta genom ett enda enormt lån, handlar enbart om *formen för och typen av* den finansiella strukturen i projektet. Det innebär inte att statliga garantier för refinansierade lån som rör planerings- och anläggningskostnader innefattar driftstöd. Som kommissionen visar nedan i sin förenlighetsanalys och bedömning av finansieringsunderskottet är stödbeloppet dessutom betydligt mycket lägre än anläggningskostnaderna för den fasta förbindelsen.

(295) Även om anläggningslagen verkade öppna för driftstöd anser kommissionen att detta endast skulle kunna ge Femern A/S en potentiell fördel när driften väl har inletts. På grundval av den reviderade anmälan har möjligheten till framtida driftstöd undanröjts.

(296) Dessutom kommer de danska myndigheterna se till att Femern A/S årligen redovisar sina kassaflöden för att visa att driften av den fasta förbindelsen inte subventioneras.

6.4.3 *Stödets nödvändighet*

(297) Enligt punkt 28 i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse får stödet ”inte subventionera kostnader för ett projekt som företaget i alla händelser skulle ådra sig och får inte kompensera för den normala affärsrisken vid ekonomisk verksamhet. Utan stöd skulle projektet inte gå att genomföra, eller genomföras i mindre skala eller omfattning eller på annat sätt som i hög grad skulle minska de förväntade fördelarna.”

([143]) Se t.ex. domstolens dom av den 19 september 2000, Tyskland mot kommissionen, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, punkt 30 och där angiven rättspraxis och domstolens dom av den 24 november 2011, Italien mot kommissionen, C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, punkt 63.

([144]) Domstolens dom av den 24 november 2011, Italien mot kommissionen, C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, punkt 64.

(298) Fotnot 2 i punkt 28 i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse innehåller också ett formellt krav på stimulanseffekt. Där anges följande: ”Stödansökningen måste föregå arbetets början, vilket är antingen inledandet av bygg- och anläggningsarbetena i samband med investeringen eller det första bindande åtagandet att beställa utrustning eller ett annat åtagande som gör investeringen oåterkallelig, beroende på vilket som inträffar först. Köp av mark och förberedande arbete, till exempel att utverka tillstånd och utföra preliminära genomförbarhetsstudier, anses inte utgöra arbetets början.”

(299) När det gäller det formella kravet på stimulanseffekt konstaterade kommissionen redan i beslutet om att inleda förfarandet att det är tydligt att Femern A/S inrättades enbart i syfte att planera, konstruera och driva den fasta förbindelsen. Företaget åläggs enligt sin stadga att göra detta. Dessutom visar analysen av den materiella stimulanseffekten (se skäl 302 och följande) klart att utan stöd kunde Femern A/S inte genomföra projektet. Under dessa omständigheter och med hänsyn till att stödet i detta fall avser ett enda projekt som har beslutats av Danmark och Tyskland och kommer att genomföras av statsägda enheter för särskilt ändamål kan det formella krav på stimulanseffekt som anges i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse inte betraktas som en förutsättning för att visa att stödet hade en stimulanseffekt. Projektet för den fasta förbindelsen skiljer sig kraftigt från exempelvis projekt som kan få stöd inom ramen för en regional stödordning, eftersom sådana projekt beslutas av företagen själva och stimulansen bakom deras investeringsbeslut måste kontrolleras av de beviljande myndigheterna innan stödet beviljas. Kommissionen anser att stödansökan i detta fall kan anses ingå i bildandet av Femern A/S. Att Femern A/S inte lämnade in en specifik stödansökan till de danska myndigheterna är alltså inte ett bevis för att det saknas en stimulanseffekt ([145]).

(300) Scandlines m.fl. hävdade att det avgörande är huruvida Femern A/S agerade (genom anläggningsarbete) innan stödet beviljades eller med andra ord huruvida Femern A/S faktiskt inledde anläggningsarbetet innan de fick ett åtagande om att stödet skulle beviljas. Scandlines m.fl. anser att ”Femern A/S inledde anläggningsarbetet 2013 trots att de danska myndigheterna åtog sig att bevilja stödet tidigast 2015 genom anläggningslagen”. Enligt Scandlines m.fl. kan dessa arbeten inte betraktas som projekteringsverksamhet. Dessutom, och med hänsyn till att stödet för anläggningsverksamhet ännu inte hade beviljats, skulle detta strida mot det formella kravet på stimulanseffekt. Scandlines hävdade även i sina synpunkter som lämnades in i oktober 2019 att Femern A/S också hade brutit mot kravet på stimulanseffekt genom att utföra anläggningsarbete efter det att anläggningsbeslutet hade ogiltigförklarats. Kommissionen konstaterar att kravet på formell stimulanseffekt i allmänhet inte innebär en jämförelse mellan det datum då arbetena påbörjas och det datum då stödet beviljas (vilket Scandlines m.fl. verkar hävda), utan att jämförelsen gäller det datum då arbetena påbörjas och det datum då stödansökan lämnas in. Som de danska myndigheterna har förklarat baserades de s.k. förarbetena, som ingår i ett program där de danska myndigheterna beslutade att inleda vissa förberedelser i ett tidigare skede än vad som ursprungligen var tänkt, under alla omständigheter på flera ändringar av planeringsbudgeten som hade godkänts av det danska folketinget. Därför anser kommissionen att det inte går att hävda att Femern A/S, som en enhet för särskilt ändamål och med tanke på dess bolagsordning, inledde dessa arbeten utan att förlita sig på att dessa arbeten skulle subventioneras av staten.

(301) Dessutom hävdade Scandlines m.fl. att kommissionen i skäl 163 i beslutet om att inleda förfarandet felaktigt hänvisade till genomförandeförbudet. Kommissionen håller med om att genomförandeförbudet och kravet på formell stimulanseffekt är två olika begrepp. Stöd som har beviljats i strid mot genomförandeförbudet kan mycket väl ändå ha en stimulanseffekt.

(302) Kommissionens ståndpunkt att avsaknaden av en stödansökan inte är avgörande för bedömningen av stödets stimulanseffekt i detta fall påverkar inte kravet på att stödet inte får subventionera de kostnader som ändå skulle uppstå för ett projekt (den materiella stimulanseffekten i enlighet med punkt 28 i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse). Därför anser kommissionen att artikel 345 i fördraget, som Scandlines m.fl. hänvisar till för att hävda att det förekommer diskriminering till förmån för offentligt ägda företag, inte är relevant. Kommissionen anser som sagt att testet på den materiella stimulanseffekten enligt punkt 28 i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse är helt och hållet tillämpligt, men att stödet till följd av de särskilda omständigheter som avses i skäl 299 i detta beslut, kan anses ingå i inrättandet av Femern A/S inom ramen för projektet. Därför bör det visas att den fasta förbindelsen inte skulle genomföras eller åtminstone inte i samma omfattning utan stöd.

(303) Enligt punkt 29 i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse måste medlemsstaten förse kommissionen med lämplig information avseende det projekt som stöds, samt en omfattande beskrivning av det kontrafaktiska scenariot som motsvarar en situation där inga stöd beviljas av en medlemsstat.

(304) Som konstaterades redan i beslutet om att inleda förfarandet hävdade de danska myndigheterna att det inte finns någon trovärdig kontrafaktisk eller realistisk beskrivning av ett alternativt projekt. Det danska folketinget är ensamt

([145]) Tribunalens dom av den 13 december 2018, Scandlines Danmark ApS och Scandlines Deutschland GmbH mot kommissionen, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, punkt 192.

behörigt att fatta beslut om projektets omfattning och finansieringsmetoder. Femern A/S (och A/S Femern Landanlæg) har därför ingen befogenhet att besluta om att genomföra ett alternativt projekt med en annan omfattning.

(305) Även om det tydligt anges i punkt 29 i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse att det kontrafaktiska scenariot kan bestå av avsaknaden av alternativa projekt hävdade Scandlines m.fl. att kommissionen borde kontrollera om det finns ett alternativt projekt utan stöd. Eftersom kostnads–nyttobedömningen från 2000 ([146]) innehåller flera alternativ och eftersom kostnads–nyttokvoten för sänktunnellösningen var betydligt lägre än för de andra alternativen borde kommissionen enligt Scandlines m.fl. inte bortse från dessa alternativ i sin bedömning av stödets nödvändighet. Att det danska folketinget ensamt är behörigt att besluta om projektets omfattning är inte heller relevant enligt deras uppfattning, och de menar att 2001 års undersökning av kommersiellt intresse är föråldrad.

(306) Kostnads–nyttorapporten från 2000 omfattade den ekonomiska och finansiella utvärderingen av en fast förbindelse över Fehmarn Bält och bestod i en bedömning av olika tekniska lösningar för den fasta förbindelsen jämfört med en fortsatt användning av det nuvarande färjesystemet. Kommissionen erkänner att det i kostnads–nyttorapporten från 2000 konstateras att den relativa effektiviteten i alternativet med ett förbättrat färjesystem var betydligt större. Samtidigt konstateras dock i rapporten att den absoluta storleken på de nettofördelar som den fasta förbindelsen medför inte går att uppnå med ett förbättrat färjesystem (det största bidraget till dessa fördelar kommer från kortare restider och besparingar i transportkostnader). Ett förbättrat färjesystem var alltså inte ett alternativ som hade samma omfattning och skulle ge förväntade fördelar som var jämförbara med den fasta förbindelsen och som borde betraktas som ett kontrafaktiskt scenario. När det gäller de andra scenarierna innehöll kostnads–nyttorapporten från 2000 ingen rangordning, och det angavs inte uttryckligen några preferenser. Det går i vilket fall som helst inte att dra slutsatsen av rapporten att det skulle finnas alternativa scenarier utan stöd där en fast förbindelse skulle kunna förverkligas med jämförbar omfattning eller jämförbara förväntade fördelar. Därför anser kommissionen att den kan utgå från den undersökning av kommersiellt intresse som gjordes 2001 för att fastställa det scenario där den fasta förbindelsen inte skulle få något offentligt stöd.

(307) Som konstateras redan i beslutet om att inleda förfarandet var syftet med den undersökningen att granska i) den privata sektorns vilja och förmåga att utforma, planera, konstruera, finansiera och driva en fast förbindelse över Fehmarn Bält, ii) de finansiella och åtföljande tekniska lösningarna för projektet, iii) den organisatoriska ramen för privata investerares deltagande i projektet och iv) fördelningen av riskerna i samband med projektet mellan den privata sektorn och medlemsstaterna ([147]). Undersökningen väckte stort intresse: ungefär 100 enskilda företag svarade, varav 31 ([148]) fyllde i ett frågeformulär och 20 blev inbjudna till intervjuer. I undersökningen konstaterades att den privata sektorn skulle vara intresserad av att delta i utformning, finansiering, anläggning och drift av den fasta förbindelsen om staterna tillhandahöll någon typ av stöd som gick långt utöver det planerade TEN-stödet och/eller statliga garantier. Privata investerare skulle kräva en hög internränta för att kompensera för de betydande riskerna med ett projekt som den fasta förbindelsen. På samma sätt skulle långivare kräva en hög ränta och en hög skuldtäckningskvot för att avhjälpa de upplevda riskerna. Tillsammans skulle dessa krav från investerarna och långivarna leda till så höga kapitalkostnader att projektet inte skulle vara genomförbart utan betydande offentligt stöd. För att styrka att denna slutsats inte hade förändrats med tiden lämnade de danska myndigheterna in en analys vid tidpunkten för anmälan ([149]) som visar att undersökningsresultatet fortfarande var giltigt.

(308) Därför anser kommissionen för det första att ingen rationell privat investerare skulle delta i finansieringen av ett sådant projekt på normala marknadsvillkor och för det andra att den fasta förbindelsen endast skulle kunna färdigställas med betydande offentligt stöd. Att den slutliga tekniska lösningen har ändrats sedan undersökningen 2001 förändrar inte slutsatsen av undersökningen, och inget tyder på att ett kontrafaktiskt scenario utan stöd hade blivit livskraftigt under tiden. Dessutom skulle tillhandahållandet av finansiellt bistånd från EU inom ramen för FSE vara ytterligare en stark indikation på att det var nödvändigt med offentlig finansiering för att förverkliga projektet. Utan stöd skulle projektet alltså inte genomföras. Det kontrafaktiska scenariot ligger därför i avsaknaden av ett alternativt projekt. I avsaknad av ett alternativt projekt måste stödet anses nödvändigt om det t.ex. kan visas att projektets internränta är lägre än den normala avkastning som krävs av investerare som deltar i liknande investeringsprojekt, eller om internräntan inte är tillräckligt stor för att täcka den kapitalkostnad som krävs av marknaden.

([146]) *Economic Evaluation of an improved Ferry System across the Fehmarn Belt*, utarbetad av PLANCO Consulting GmbH för de danska och tyska transportministerierna, från maj 2000.

([147]) Resultatet av undersökningen av kommersiellt intresse offentliggjordes i rapporten ”Fehmarnbelt, An infrastructure Investment, Finance and Organisation, June 2002”.

([148]) Bland deltagarna återfanns konsortier av entreprenörer, operatörer och banker å ena sidan, och enskilda företag – främst banker, ingenjörsföretag och försäkringsföretag – å andra sidan.

([149]) The Danish State Guarantee Model Working Principles and Experience with Largescale Infrastructure Projects, september 2014, och The Fixed Link's internal rate of return and intensity of government subsidies.

(309) Därför förklarade de danska myndigheterna i 2014 års anmälan att Femern A/S inte hade *investeringsprojekt av liknande slag* eller *kapitalkostnader* som helhet som kunde användas för att beräkna om stödbelopp går utöver vad som är nödvändigt för att projektet ska vara tillräckligt lönsamt. Därför var det nödvändigt att jämföra projektets internränta med de kapitalkostnadskrav som generellt förekommer i *den berörda branschen*. De danska myndigheterna har lämnat en uppdaterad analys som avspeglar de aktuella marknadsvillkoren och som avspeglar den projektspecifika risken.

(310) Som beskrivs i skäl 175 beror den vägda genomsnittliga kapitalkostnad som används som riktmärke på den riskfria räntan. I den alternativa modellen är den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden lägre och har av de danska myndigheterna uppskattas till 5,59 %.

(311) De danska myndigheterna jämförde detta kapitalkostnadskrav i branschen med den internränta som skulle uppnås i projektet med den fasta förbindelsen utan stöd. Eftersom de danska myndigheterna lämnade uppdaterade finansiella uppgifter som svar på de tvivel om stödets proportionalitet som uttrycktes i beslutet om att inleda förfarandet hänvisar kommissionen till avsnitt 0 i detta beslut för en närmare bedömning av antagandena i modellerna.

(312) Resultatet av dessa uppdaterade beräkningar visar att projektets internränta utan statligt stöd skulle uppgå till 3,9 % baserat på en ekonomisk livslängd för investeringen på 40 år. Denna internränta är betydligt lägre än den kapitalkostnad på 5,59 % som krävs av marknaden och som beräknades i den alternativa modellen för finansieringsunderskottet. Därför är den också lägre än den kapitalkostnad som krävs av marknaden enligt den första beräkningsmodellen för finansieringsunderskottet, där det förutsätts en högre vägd genomsnittlig kapitalkostnad. Denna analys bekräftar slutsatserna i 2001 års undersökning av kommersiellt intresse i fråga om det statliga stödets nödvändighet. På kommissionens begäran gjorde de danska myndigheterna dessutom flera känslighetsanalyser på grundval av den uppdaterade finansiella modellen. Internräntan verkar ligga kvar under den kapitalkostnad som krävs av marknaden även om man tar hänsyn till en mycket lång livslängd enligt den klagandes förslag (i simuleringen sträckte sig modellen till år 2100).

(313) Därför konstaterar kommissionen att stödet inte subventionerar kostnader för ett projekt som Femern A/S i alla händelser skulle ådra sig, förutsatt att projektet skulle ha genomförts utan det berörda stödet. Stödet är alltså nödvändigt för att den berörda infrastrukturen ska uppföras.

6.4.4 *Stödets proportionalitet*

(314) Enligt proportionalitetsprincipen får stödåtgärder inte gå utöver vad som är lämpligt för att uppnå målen med dem. Om planeringen och anläggningen av den fasta förbindelsen hade gått att åstadkomma med mindre stöd skulle stödet inte anses vara proportionerligt ([150]).

(315) I punkt 31 i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse anges följande: ”Det högsta stödbeloppet kommer att fastställas med hänsyn till det identifierade finansieringsunderskottet i förhållande till de stödberättigande kostnaderna. Om det är motiverat genom analys av finansieringsunderskottet, kan stödnivån uppgå till 100 % av de stödberättigande kostnaderna. Med finansieringsunderskott avses skillnaden mellan de positiva och negativa kassaflödena under investeringens livslängd, diskonterat till sitt verkliga värde på grundval av en lämplig diskonteringsfaktor som återspeglar den avkastning som är nödvändig för att stödmottagarna ska genomföra projektet, särskilt med tanke på riskerna. De stödberättigande kostnaderna fastställs i bilaga […]”.

(316) För att bemöta de farhågor som uttrycktes i beslutet om att inleda förfarandet lämnade de danska myndigheterna in en uppdatering av analysen av finansieringsunderskottet och begränsade stödet så att det inte överskrider finansieringsunderskottet.

(317) Därför måste det göras en bedömning av om de underliggande antagandena i den modell för den fasta förbindelsens finansieringsunderskott som de danska myndigheterna har lämnat in är lämplig med hänsyn till projektets art, omfattning och risker.

(318) I detta sammanhang konstaterar kommissionen att stödbeloppet är direkt kopplat till de underliggande antagandena i modellen för finansieringsunderskottet, inte bara som en följd av att stödbeloppet begränsas till nivån för finansieringsunderskottet utan också på grund av att skuldnivån, och därmed stödbeloppets nivå, är beroende av faktorer som t.ex. den totala anläggningskostnaden och den antagna räntan. Därför anser kommissionen att det är lämpligt, med hänsyn till den reviderade anmälan med en uppdatering av analysen av finansieringsunderskottet, att modellen också baseras på de senaste underliggande uppgifterna. I detta avseende godtar kommissionen de danska myndigheternas metod med att använda den senast fullständigt reviderade finansiella analysen av projektet, 2016 års finansiella analys, som utgångspunkt och uppdatera den analysen med nya relevanta händelser.

(319) De danska myndigheterna begränsade modellen för finansieringsunderskottet till finansieringsmodellen för den fasta förbindelsen och uteslöt alla anläggningskostnader som rörde de anslutande förbindelserna på land från analysen. Eftersom det framgår av i § 5, stk. 2 i anläggningslagen att A/S Femern Landanlæg betalar alla utgifter för planering, anläggning, drift och andra nödvändiga åtgärder i samband med anläggningen och driften av de

([150]) Meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse, punkt 28.

anslutande förbindelserna på land anser kommissionen att de danska myndigheterna har använt en korrekt strategi när de uteslöt dessa landkostnader från analysen av finansieringsunderskottet för Femern A/S. De danska myndigheterna föreslog också att de utbetalningar av utdelning som Femern A/S skulle kunna göra till förmån för A/S Femern Landanlæg inte skulle beaktas. Dessa utdelningar ingår därför inte som en kostnadspost i modellen. De danska myndigheterna reviderade också 2014 års anmälan eftersom de åtog sig att se till att Femern A/S inte kommer att börja betala utdelning till A/S Femern Landanlæg förrän Femern A/S statligt subventionerade skuld har återbetalats i sin helhet.

(320) De danska myndigheterna förklarade att de stödberättigande kostnaderna är begränsade till budgeten för anläggningskostnader. Denna budget för anläggningskostnader omfattar planeringskostnader samt kostnaderna för säljfrämjande åtgärder/marknadsföringsverksamhet/informationsverksamhet. Kommissionen anser att eftersom de säljfrämjande åtgärderna/marknadsföringsverksamheten/informationsverksamheten genomfördes ungefär tio år före den planerade dagen för driftstarten, eftersom den danska staten tydligt har infört en informationsskyldighet och eftersom informationsverksamheten ingick i projekteringslagen, är dessa kostnader kopplade till genomförandet av projektet och är därför stödberättigande enligt meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse. Budgeten för planerings- och anläggningskostnader uppgår till 62,2 miljarder danska kronor (8,3 miljarder euro) (i nominella priser), vilket kommissionen anser är en lämplig uppskattning. Budgeten omfattar ett reservkrav som har fastställts så att det finns en sannolikhet på 80 % för att budgeten inklusive reserven kommer att vara tillräcklig för att fullfölja projektet trots eventuella kostnadsöverskridanden. Den avspeglar kostnader som projektet med största sannolikhet kommer att medföra. För beräkningen av det största möjliga finansieringsunderskottet lade de danska myndigheterna dessutom till en anläggningsbuffert på 3 miljarder danska kronor (0,4 miljarder euro) (i nominella priser) till anläggningskostnaderna. Bufferten motsvarar en höjning av reservkravet från 80 till 99 %. Detta innebär att budgeten inklusive reserven på 7,3 miljarder danska kronor (1,0 miljarder euro) och bufferten på 3 miljarder danska kronor (0,4 miljarder euro) kommer att räcka för att slutföra projektet inte enbart om 80 % utan om 99 % av de framtida kostnaderna förverkligas. Detta innebär dock också att det finns en sannolikhet för att de faktiska anläggningskostnaderna inte blir så höga och att de anläggningskostnader som man har förutsatt för att fastställa finansieringsunderskottet därför kanske har överskattats genom denna anläggningskostnadsbuffert.

(321) De danska myndigheterna uppdaterade sitt ursprungliga antagande om EU-finansiering i 2016 års finansiella analys till 10 %. Detta antagande är lägre än det ursprungliga antagandet på 18 % som låg till grund för anläggningslagen (motsvarande EU-stöd på ungefär 7,5 miljarder danska kronor eller 1,0 miljarder euro). De danska myndigheterna förklarade att under 2015 hade EU beviljat 589 miljoner euro för finansieringsperioden 2016–2019, vilket motsvarar ungefär 4,4 miljarder danska kronor (i löpande priser). Samtidigt fanns det en viss osäkerhet om den sammanlagda finansiering som skulle tilldelas Femern A/S, inklusive osäkerhet om när anläggningsperioden skulle inledas. Därför ändrades antagandet om EU-stöd till 10 % i 2016 års finansiella analys. Kommissionen konstaterar dock att antagandet i 2016 års finansiella analys betecknades som försiktigt. De danska myndigheterna förklarade att till följd av en försening med över ett år av det tyska godkännandet av planen och en efterföljande tvist i den tyska federala förvaltningsdomstolen kommer Femern A/S inte att kunna utnyttja hela beloppet av EU-bidragen även om stödperioden förlängs till utgången av 2022 i det mest optimistiska scenariot. Dessutom förklarade de danska myndigheterna att de förväntar sig att den allmänna EU-budgeten kommer att sänkas i budgetplanerna 2021–2027 (till följd av brexit) och att ansökningarna om EU-stöd för infrastrukturprojekt samtidigt kommer att öka. Därför bör antagandet om 10 % EU-finansiering anses vara realistiskt. I beräkningarna av finansieringsunderskottet uppgår den totala EU-finansieringen till 12 % av planerings- och anläggningskostnaderna (i nettonuvärde), vilket kommissionen med hänsyn till de ovannämnda förklaringarna anser är ett rimligt antagande.

(322) När det gäller intäkterna har det inte framkommit något under den formella granskningen som ger kommissionen anledning att ifrågasätta vägtrafikprognosen eftersom den utarbetades 2014 och har dubbelkontrollerats och blivit föremål för en extern kvalitetssäkring. Dessutom anser kommissionen att det är rimligt att 2014 års vägtrafikprognos har uppdaterats med effekten av sänkningen av vägtullen för Stora Bält. När det gäller antagandet om den fortsatta färjetrafiken i trafiksiffrorna konstaterar kommissionen att detta antagande inte stämmer överens med utgångsläget för den kostnads–nyttoanalys som gjordes 2015. De danska myndigheterna hävdade dock att risken för att färjetrafiken skulle fortsätta redan tydligt hade identifierats vid den tidpunkten, eftersom trafikanalysen omfattar en särskild känslighetsanalys av den faktorn. Sedan dess har Scandlines vid upprepade tillfällen, även i sitt svar på beslutet om att inleda förfarandet, bekräftat sin avsikt att bibehålla färjedriften och rentav ha flera avgångar per timme. De studier som har gjorts av konsulter från Pwc och KPMG och som de danska myndigheterna hänvisar till (se skäl 168 i detta beslut) verkar också bekräfta genomförbarheten i en fortsatt trafik. Därför anser kommissionen att en rationell investerare skulle förutsätta en fortsatt färjetrafik i sin finansiella analys och anser att antagandet om en färjetrafik med avgångar varje timme är lämpligt.

(323) När det gäller antagandet om priserna håller kommissionen inte med Scandlines m.fl. om att priserna har satts för lågt på grund av att ”Femern A/S fastställer sina vägtullar lägre än kostnaderna”. Kommissionen konstaterar att de förväntade rörelseintäkterna till stor del överskrider rörelsekostnaderna under hela driftsperioden. Det kan inte vara ett krav att priserna ska kompensera för projektets fullständiga kostnader (inklusive anläggningskostnader). Om det gick att sätta priserna på en nivå som kompenserade för alla anläggnings- och driftskostnader skulle det inte finnas något finansieringsunderskott, och det skulle inte behövas något statligt stöd. Kommissionen anser dock att de priser som förutsätts i modellen för finansieringsunderskottet inte får vara artificiellt låga med det enda syftet att blåsa upp finansieringsunderskottet. I anläggningslagen hänvisas till projekteringslagen, och det antas att prisnivån för vägtrafik förväntades ligga på samma nivå som färjepriserna för Rødby–Puttgarden 2007, justerat med den allmänna prisuppgången fram till tidpunkten för öppnandet. Samma prisnivå låg till grund för trafikprognoserna och betraktades som ett realistiskt antagande i de respektive studierna. I trafikprognosen används ett tekniskt genomsnittligt schablonpris för både personbilar och lastbilar. Av 2016 års finansiella analys framgår också att effekterna på de totala intäkterna skulle vara förhållandevis begränsade om man införde en differentierad prisstruktur. Därför anser kommissionen att antagandena om vägtrafikintäkter är trovärdiga och lämpliga.

(324) Kommissionen anser också att grunden för beräkning av järnvägsintäkter är rimlig, enligt förklaringen i skäl 170.

(325) I 2016 års finansiella analys ingår en grundlig granskning av kostnaderna för drift, underhåll och återinvestering i den fasta förbindelsen, vilket leder till en betydande sänkning av dessa kostnader. Dessa nya antaganden har också införlivats i den uppdaterade modellen för finansieringsunderskottet. Scandlines m.fl. anser att driftskostnader måste uteslutas från beräkningen av finansieringsunderskottet. De menar att allt stöd som täcker driftskostnader är driftstöd, vilket enligt deras synsätt inte får tillåtas. Kommissionen har beskrivit närmare vad som är driftstöd i punkt 6.4.2 i det här beslutet. Huruvida driftskostnader får inkluderas i en beräkning av finansieringsunderskott är dock en annan fråga.

(326) Kommissionen konstaterar att det i punkt 31 i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse hänvisas till skillnaden mellan positiva och negativa kassaflöden när finansieringsunderskottet fastställs. Det är i själva verket en logisk del av beslutsfattandet om investeringar att man på förhand jämför investeringskostnader med framtida rörelseintäkter och rörelsekostnader. Investerare brukar normalt inte fatta ett positivt investeringsbeslut om denna jämförelse visar på ett underskott eller ett negativt nettonuvärde. Därför är de förväntade rörelsekostnaderna och rörelseintäkterna en integrerad del i analysen av finansieringsunderskottet. Detta bekräftas också av kriterierna för förenlighet enligt den allmänna gruppundantagsförordningen ([151]). Även om de inte är direkt tillämpliga i det föreliggande fallet illustrerar de hur kommissionen tillämpar principen om finansieringsunderskott i sin praxis i fråga om statligt stöd. I artikel 53.6 och artikel 55.10 i den förordningen, som avser stöd till kultur och bevarande av kulturarvet, anges att när ”det gäller investeringsstöd får stödbeloppet inte överstiga skillnaden mellan de stödberättigande kostnaderna och rörelseresultatet för investeringen. Rörelseresultatet ska dras av från de stödberättigande kostnaderna på förhand, på grundval av rimliga beräkningar, eller genom en återvinningsmekanism.” I artikel 2.39 i den allmänna gruppundantagsförordningen definieras *rörelseresultat* som ”skillnaden mellan de diskonterade inkomsterna och de diskonterade driftskostnaderna under investeringens ekonomiska livstid, om denna skillnad är positiv. I driftskostnaderna ingår kostnader såsom kostnader för personal, material, inköpta tjänster, kommunikation, energi, underhåll, hyror och administration […]”.

(327) De danska myndigheterna använde den fasta förbindelsens förväntade ekonomiska livslängd i analysen av finansieringsunderskottet. De räknade med att investeringens förväntade ekonomiska livslängd skulle vara 40 år eftersom det är den tidsperioden en investerare normalt skulle ta hänsyn till i ett beslut om investeringar i storskalig infrastruktur som den fasta förbindelsen. Den referensperiod som har beaktats från och med tidpunkten för anläggningslagen är därför 53 år och 50 år från och med den antagna tidpunkt då anläggningsfasen inleds. Det stämmer att projektets livslängd anges till 120 år på Femern A/S webbplats, men ju mer avlägsna kassaflödena är, desto större effekt kommer diskonteringen att få. Kommissionen anser att det på grund av den mycket stora osäkerhet som råder kring alla finansiella prognoser över en så mycket lång period är högst osannolikt att en rationell investerare skulle ha gått med på att göra en investering vars utsikter till lönsamhet kan förverkligas först under en så lång tidsperiod. Kommissionen anser att en driftsperiod på 40 år är ett rimligt antagande för att

([151]) Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (EUT L 187, 26.6.2014, s. 1).

beräkna finansieringsunderskottet för den fasta förbindelsen. Denna period är betydligt längre än de referensperioder på 25–30 år som har använts i kommissionens beslutspraxis under senare år inom t.ex. hamn- och flygplatssektorn. Perioden är också längre än det standardriktmärke på 25–30 år som används som referensperiod inom väg-/järnvägssektorn enligt bilaga I till kommissionens delegerade förordning (EU) nr 480/2014 ([152]). Den förordningen är inte tillämplig i det föreliggande fallet, men bilaga I ger en indikation på internationellt accepterad praxis. Därför anser kommissionen att det är rimligt att använda en referensperiod på 49 år från den beräknade starten på anläggningsfasen.

(328) För att beräkna finansieringsunderskottet måste en lämplig diskonteringsränta användas för att diskontera framtida kassaflöden. De danska myndigheterna använde den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden som diskonteringsränta. Den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden är den vägda genomsnittliga skuldkostnaden (Kd) och kostnaden för eget kapital (Ke) för ett företag. De vikter som används är andelen eget kapital (E) och skuld (D) i företagets kapitalstruktur (E+D). Den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden (WACC) beräknas på följande sätt: WACC=Kd*D/(E+D)(1−t)+Ke*E/(E+D). Uppskattningarna för skuldkostnaden och kostnaden för eget kapital baseras på standardmetoder enligt följande: Kd = riskfri ränta + riskpremie på skuld, Ke = riskfri ränta + betavärde med skuld * riskpremie på eget kapital + projektspecifik riskpremie. Skattesatsen betecknas med t.

(329) De danska myndigheterna har uppskattat den vägda genomsnittliga kapitalkostnad som en typisk investerare skulle kräva för ett projekt med liknande riskegenskaper. De siffror som används för riskpremien på eget kapital, riskpremien på skuld och beta utan skuldsättning uppdaterades med de senast tillgängliga uppgifterna.

(330) Riskpremien på skuld uppskattades till 1,5 % och ligger nära vad en investerare med kreditbetyg BBB skulle behöva betala. Danmark fastställer detta kreditbetyg genom att uppskatta den förväntade räntetäckningskvoten för Femern A/S och genom att ta in ett representativt urval av kreditbetyg från S&P, Moody's och Fitch för vägtulls- och bygg- och anläggningsföretag. Kommissionen anser att detta är ett rimligt antagande för transportinfrastrukturbranschen. Riskpremien på skuld för utgivare med ett kreditbetyg på BBB beräknades med Reuters uppgifter om obligationer utgivna i euro med ett kreditbetyg på BBB samt uppgifter om amerikanska obligationer ([153]). Uppskattningen ligger också inom intervallet för de uppgifter från Damodaran som har lämnats in av Scandlines m.fl. men verkar vara lägre än uppskattningen i den studie från 2018 som Scandlines har lämnat in. Den studien innehöll dock inga ytterligare argument om grunden för uppskattningen.

(331) Riskpremien på eget kapital uppskattades av de danska myndigheterna till 6 % baserat på en extern undersökning utförd av Pablo Fernandez m.fl. ([154]) Denna uppskattning ligger mycket nära (5,8 %) den som föreslås av Scandlines m.fl. och är så gott som identisk (5,96 %) med den som återfinns i Damodarans dataarkiv ([155]).

(332) Danmark använde ett betavärde för tillgångar på 0,5 som hade fastställts utifrån uppgifter om företag inom branscherna för vägtullar samt bygg och anläggning som hade samlats in från Bloomberg. Tillsammans med en skattesats på 22 % och en kapitalstruktur på 50 % skuld och 50 % eget kapital fastställde Danmark betavärdet med skuld med hjälp av allmänt accepterade standardformler. Skuldsättningsgraden har fastställts med samma urval från Bloomberg över företag inom bygg och anläggning samt vägtullsföretag. I den studie från 2018 som lämnades in av Scandlines m.fl. används ett betavärde utan skuld på mellan 0,46 och 0,63. I sin bedömning av dessa antaganden konstaterar kommissionen att det betavärde för tillgångar på 0,5 som Danmark använder ligger i linje med branschgenomsnitten för 40 europeiska transportföretag (betavärde utan skuld 0,52, betavärde utan skuld korrigerat för likvida medel 0,6) och är mer konservativt än för 147 europeiska ingenjörs-/bygg- och anläggningsföretag (betavärde utan skuld 0,66, betavärde utan skuld korrigerat för likvida medel 0,78). Dessa transportföretag har skuldsättningsgrader på 98,00 % (transportföretag) och 92,39 % (ingenjörs-/bygg- och anläggningsföretag) ([156]). En skuldsättningsgrad på 100 % innebär att företaget har lika stora skulder som eget kapital, vilket innebär att andelen för skuld respektive eget kapital är 50 %. Därför anser kommissionen att antagandet om en skuld på 50 % och eget kapital på 50 % som finansieringsstruktur för ett typiskt företag är rimligt. Skattesatsen på 22 % motsvarar den tillämpliga bolagsskattesatsen i Danmark (enligt artikel 17 i den danska bolagsskattelagen).

([152]) Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 480/2014 av den 3 mars 2014 om komplettering av förordning (EU) nr 1303/2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden (EUT L 138, 13.5.2014, s. 5).

([153]) Aswath Damodaran data archive "Ratings, Spreads and Interest Coverage Ratios" 1/2019.

([154]) Pablo Fernandez m.fl. 2019: "Market Risk Premium and Risk-Free Rate used for 69 countries in 2019: a survey". Mellan februari och mars 2019 genomförde forskarna en undersökning där de kontaktade finans- och ekonomiprofessorer samt analytiker och företagschefer. Baserat på 1836 svar lämnar de deskriptiv statistik över riskfria räntor och marknadsriskpremier för 69 länder.

([155]) Aswath Damodaran data archive "Risk Premiums for Other Markets" 1/2019.

([156]) Aswath Damodaran data archive "Levered and Unlevered Betas by Industry", januari 2019.

(333) Dessutom lägger Danmark till en projektspecifik riskpremie på 2 %. Den projektspecifika riskpremien motiveras med hänvisning till de betydande osäkerheterna i projektet, t.ex. i fråga om Tysklands slutgiltiga godkännande av planen, som skulle kunna leda till en betydande försening och ytterligare kostnader, men även andra mikroekonomiska och makroekonomiska risker som rör projektet och som inte har beaktats i budgetantagandena. Värdet på 2 % är konservativt jämfört med vad som föreslås i den studie från 2018 som lämnades in av Scandlines m.fl. Den projektspecifika riskpremien bör dock utvärderas tillsammans med den anläggningskostnadsbudget som används i modellen för statligt stöd, som i sig tar hänsyn till risken för ett kostnadsöverskridande under anläggningsfasen. Därför anser kommissionen att det är rimligt att använda en projektspecifik riskpremie på 2 %.

(334) Kommissionen anser att de komponenter i den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden som beskrivs i de föregående skälen är rimliga med hänsyn till projektets storlek, risker, tidpunkt och typ av verksamhet.

(335) Den sista komponent i den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden som behöver övervägas är den riskfria räntan. I 2014 års anmälan sattes den riskfria räntan till 5 % (i nominella tal). I sin reviderade anmälan föreslog de danska myndigheterna till en början att den riskfria räntan skulle baseras på finansministeriets uppdaterade officiella prognos för den danska ekonomin (inklusive statsfinanser) 2025 ([157]). Enligt den prognosen väntas räntan på tioåriga statsobligationer vara –0,1 % per år 2019, 1,6 % 2025 och 4,5 % 2040. Detta motsvarar en fast nominell ränta på cirka 3,5 % under hela perioden för den finansiella modellen. De danska myndigheterna ansåg att detta antagande var den mest objektiva förutsägelse om framtida räntenivåer som fanns tillgänglig i Danmark och därför var ett trovärdigt riktmärke. Vidare hävdade de att Femern A/S i praktiken inte kan få lån eller statliga lån som täcker hela dess finansieringsbehov på en och samma gång och att den nuvarande marknadsräntan därför inte kan användas under en långsiktig period då Femern A/S ofta tar upp lån och refinansierar dem.

(336) Kommissionen anser dock att även om räntenivåerna är osäkra och projektet omfattar en förhållandevis lång anläggningsperiod verkar denna riskfria ränta vara hög jämfört med nuvarande marknadsvillkor. Aktuella marknadsuppgifter visar att den nuvarande avkastningen är mycket låg för danska statsobligationer ([158]).

(337) För att bemöta dessa farhågor lämnade de danska myndigheterna inom ramen för den reviderade anmälan in en alternativ modell där de använde ett antagande om 1,5 % för den nominella riskfria räntan (som genomsnitt under hela perioden för modellen). Antagandet baseras på den angivna forskning som utförts av Pablo Fernandez m.fl. ([159]) För Danmark omfattar undersökningen 135 svar och visar en genomsnittlig riskfri ränta på 1,2 % per år 2019. Resultatet för de föregående åren var 1,6 % för 2018, 1,6 % för 2017 och 1,3 % för 2015 (2016 fanns inte tillgängligt i studien). De danska myndigheterna hävdade också att det i denna undersökning inte närmare anges vilken investeringshorisont som respondenterna skulle tillämpa i sitt svar på frågan om den riskfria räntan, utan att det endast anges att undersökningen är inriktad på en investering i en väl diversifierad kapitalportfölj. Med hänvisning till detta hävdar de danska myndigheterna att det mest troliga är att svaren baseras på en löptid på fem till tio år. De danska myndigheterna anser därför att ett tillägg på +0,5 % till den ränta som hämtas från undersökningen avspeglar den ungefärliga skillnaden i avkastning på långfristiga (30-åriga) obligationer. Tillägget beräknas på grundval av tillgängliga uppgifter om den tyska statsobligationen. De danska myndigheterna hävdar att det löptidsjusterade genomsnittet är 1,7 % och att det därför är ett försiktigt antagande att använda 1,5 %.

(338) Med tanke på de nuvarande marknadsvillkoren, den förhållandevis långa anläggningsperioden och framför allt den totala tidperioden för den finansiella modellen (fram till 2068, dvs. mer än 30 år) anser kommissionen att antagandet om 1,5 % i den alternativa modellen är rimligt och motiverat. Dessutom lämnade Scandlines m.fl. in två andra studier om uppskattningen av den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden. Det danska antagandet om en riskfri ränta på 1,5 % ligger i linje med uppskattningen på 1,6 % i den senaste studien (februari 2018, men baserad på uppgifter från 2014) och är betydligt lägre än den siffra på 3,04 % som lades fram i den tidigare studien från början av 2014).

(339) På grundval av detta uppgår den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden till 5,59 %. Detta ligger i den lägre delen av intervallet på 5,68–6,71 % som Scandlines m.fl. har föreslagit ([160]).

([157]) https://www.fm.dk/publikationer/2019/opdateret-2025-forloeb-okt-2019

([158]) Danmarks Nationalbank lämnar uppgifter om avkastning på aktuella och tidigare försäljningar av statsobligationer.

([159]) Pablo Fernandez m.fl. 2019: "Market Risk Premium and Risk-Free Rate used for 69 countries in 2019: a survey". Mellan februari och mars 2019 genomförde forskarna en undersökning där de kontaktade finans- och ekonomiprofessorer samt analytiker och företagschefer. Baserat på 1836 svar lämnar de deskriptiv statistik över riskfria räntor och marknadsriskpremier för 69 länder.

([160]) Med tillämpning av de ovannämnda formlerna är kostnaden för eget kapital 1,5 % + 0,89 * 6 % + 2 % = 8,84 %, medan skuldkostnaden motsvarar 1,5 % + 1,5 % = 3 %. En vägning av båda komponenterna ger en vägd genomsnittlig kapitalkostnad = 50 % * 8,84 % + 50 % * 3 % * (1–22 %) = 5,59 %.

(340) Kommissionen anser att en proportionalitetsanalys med en modell för finansieringsunderskott och ett stödbelopp som baseras på en riskfri ränta på 3,5 % inte bygger på ett rimligt antagande med hänsyn till de nuvarande och förväntade marknadsvillkoren ([161]). Det är därför bara på grundval av den alternativa beräkningsmodell för finansieringsunderskott som de danska myndigheterna har lämnat in i den uppdaterade anmälan som stödet kan anses vara proportionerligt.

(341) Av den alternativa beräkningsmodellen för finansieringsunderskottet framgår att den fasta förbindelsens finansieringsunderskott uppgår till 12 046 miljoner danska kronor (1 615 miljoner euro). En jämförelse mellan finansieringsunderskottet och de stödberättigande kostnaderna ger en finansieringsunderskottskvot på 27,3 %.

(342) Bruttobidragsekvivalenten för stödet innefattar det stöd som är ett resultat av kapitaltillskotten, de statliga garantierna och de statliga lånen. De danska myndigheternas metod för att beräkna stödinslaget i garantier liknar den strategi som anges i punkt 4.2 i tillkännagivandet om garantier, där det anges att ”stödinslaget [bör] beräknas på samma sätt som bidragsekvivalenten för ett mjukt lån, nämligen som skillnaden mellan den marknadsmässiga räntesats just detta företag skulle ha måst betala utan garantin och den räntesats som kunnat fås tack vare den statliga garantin efter det att hänsyn tagits till eventuella avgifter som betalats.” I sin beräkning av stödbeloppet gjorde de danska myndigheterna inte någon åtskillnad mellan värdet av statligt stöd i samband med de statliga lånen och värdet av statligt stöd i samband med de statliga garantierna. Av anläggningslagen följer också att de båda är ömsesidigt utbytbara och att finansministern har rätt att besluta om den optimala mixen av de båda instrumenten. Den årliga premie som Femern A/S måste betala staten för den utestående garanterade skulden är lika stor som premien på den utestående statliga skulden. Stödinslagen till följd av de statliga garantierna och de statliga lånen beräknades därför på samma sätt. De danska myndigheterna fastställde det årliga stödinslaget genom att ta skillnaden mellan den vägda genomsnittliga kapitalkostnad som en marknadsinvesterare skulle väntas kräva (5,59 %) och den riskfria räntan (1,5 %) justerad med den premie som Femern måste betala till den danska staten, multiplicerat med summan av utestående garanterad skuld och utestående statlig skuld.

(343) Kommissionen anser i att det i detta fall är lämpligt att stödinslaget motsvarar skillnaden mellan den riskfria räntan (justerad för premien) och den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden. Tack vare de statliga garantierna och de statliga lånen förväntas Femern betala samma ränta som den danska staten, vilket motsvarar den danska riskfria räntan. Femern A/S förväntade verkliga finansieringskostnad blir alltså den riskfria räntan justerad med premien. Utan stöd förväntas Femern betala den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden, som motsvarar det vägda genomsnittet mellan kostnaden för eget kapital och skuldkostnaden. Skillnaden mellan de båda räntesatserna fångar upp den totala fördelen.

(344) Normalt sett är kostnaden för eget kapital högre än skuldkostnaden, och ett projekt/företag finansieras med en mix av skuld och eget kapital. Det skulle kunna betraktas som en ytterligare fördel för Femern att de kan finansiera sitt projekt så gott som uteslutande med skuld, utan något betydande behov av eget kapital. Att utgå från enbart skuldkostnaden skulle ge en underskattning av stödet. Därför anser kommissionen att fördelen med (så gott som) enbart skuldfinansiering beaktas i stödinslaget i de statliga lånen och statliga garantierna när den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden används som referens i stället för skuldkostnaden.

(345) Dessutom anser kommissionen att § 4, stk. 4 i anläggningslagen, där det anges att den statliga regeringen garanterar de övriga finansiella åtaganden som Femern A/S gör i samband med anläggningen av projektet, inte omfattar ytterligare stöd eftersom detta inte ger Femern A/S någon ytterligare fördel, då anläggningskostnaderna redan täcks av statliga lån och lån med statliga garantier.

(346) Scandlines m.fl. anser att stödinslaget är lika med de fullständiga belopp som i praktiken täcks av de statliga lånen och lånen med statliga garantier. Kommissionen konstaterar att denna metod för att fastställa stödinslaget i en garanti endast föreskrivs i undantagsfall i tillkännagivandet när det gäller en garanti som erbjuds företag i svårigheter där sannolikheten för att låntagaren inte kommer att kunna betala tillbaka lånen blir särskilt stor. Kommissionen anser att sådana särskilda omständigheter inte föreligger i detta fall.

(347) Nettoskulden är Femern A/S effektiva skuld. Den effektiva skulden avspeglar det ackumulerade belopp som företaget har använt för att täcka planering, anläggning, räntebetalningar, egna kostnader osv. minus inbetalt eget kapital och mottaget EU-stöd. Nettoskulden byggs upp under anläggningsfasen och väntas nå sin topp under det första året i drift. Under driftsfasen kommer nettoskulden gradvis att sjunka med projektets fria kassaflöde. Denna nettoskuld täcks av statliga lån och lån med en statlig garanti under ett visst antal år.

([161]) Om det föreslagna tidsvarierande antagandet om en riskfri ränta (med ett genomsnitt på 3,5 %) används får vi siffror för den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden på mellan 4 och 8,3 %.

(348) Eftersom det enligt meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse krävs att stöd i form av garantier ska vara tidsbegränsat och att stöd i form av lån ska omfattas av återbetalningsperioder säkerställde de danska myndigheterna i den alternativa modellen att Femern A/S inte kommer att ta upp statliga lån och statliga garantier som tillsammans överskrider ett belopp på 69,3 miljarder danska kronor (9,3 miljarder euro) (nominellt). De danska myndigheterna hänvisar till detta belopp som det ”högsta garanterade beloppet”. Dessa statliga lån och statliga garantier är strikt begränsade till den finansiering som behövs för de kostnader som uppstår under planerings- och anläggningsfasen. Det är summan av den högsta nettoskuld som behövs för att finansiera anläggningskostnaderna netto (dvs. netto efter EU-finansiering) enligt beskrivningen ovan samt en likviditetsreserv. Likviditetsreserven är den kortfristiga likviditet som företaget normalt innehar som bankmedel eller kortfristiga investeringar. De danska myndigheterna förklarade att syftet med denna likviditetsreserv är att ha en buffert för oplanerade likviditetsbehov, t.ex. för betalning till uppdragstagare och för att upplåning ska kunna genomförs i god tid innan likviditetsbehovet verkligen uppstår. Ett exempel är refinansieringen av ett befintligt lån, vilket normalt sett sker några veckor innan lånet löper ut, för att minska risken för oförutsedda ogynnsamma marknadsvillkor.

(349) I den alternativa beräkningsmodellen för finansieringsunderskottet kommer de danska myndigheterna att begränsa den period inom vilken finansministern kan utfärda statliga garantier och statliga lån till förmån för Femern A/S. De kommer också att se till att Femern A/S kommer att ha avslutat alla lån med en statlig garanti och ha återbetalat alla statliga lån senast 16 år efter det att driften har inletts. Det betyder att alla statliga garantier och statliga lån är tidsbegränsade. De danska myndigheterna har i vilket fall som helst säkerställt att den garanterade perioden inte kommer att vara längre än den verkliga återbetalningsperioden för skulden. Om den verkliga återbetalningsperioden för skulden är kortare än 16 år kommer inga ytterligare garantier att utfärdas efter det att den faktiska skulden har betalats tillbaka.

(350) Det stöd som blir följden, i nuvärde beräknat med den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden som diskonteringsränta ([162]), är lika med finansieringsunderskottet på 12 046 miljoner danska kronor (1 615 miljoner euro). I detta ingår kapitaltillskotten och det statliga stödet i samband med statligt garanterade lån och statliga lån. Beräkningen av stödbeloppet i den alternativa modellen baseras på en ökning av premien från 0,15 till 2 %. För redan tagna lån tar den alternativa beräkningsmodellen för finansieringsunderskottet hänsyn till att premien var begränsad till 0,15 %.

(351) Därför bör stödet – i princip – anses vara proportionerligt. Som redan framhålls ovan är kommissionen emellertid oroad över att finansieringsunderskottet kanske är överskattat, eftersom det har införts en reservbudget på P99 i den stödberättigande kostnadsbasen (se skäl 320). I den alternativa modellen kombinerar därför de danska myndigheterna förhandsberäkningen av finansieringsunderskottet (med tillhörande högsta garanterade belopp och längsta garanterade period) med en omräkning av finansieringsunderskottet minst fem år efter det att driften har inletts, om det verkar som om anläggningskostnadsbufferten på 2,5 miljarder danska kronor (0,3 miljarder euro) inte behövdes. De danska myndigheterna kommer att göra en ny beräkning av finansieringsunderskottet, det högsta garanterade beloppet och den längsta garanterade perioden. Därefter kommer de att minska det högsta garanterade beloppet och den längsta garanterade perioden om det uppdaterade finansieringsunderskottet är mindre än väntat, för att på så sätt säkerställa att det totala stödbeloppets nettonuvärde inte överstiger finansieringsunderskottet. De danska myndigheterna lämnade in en simulering där anläggningsbufferten inte skulle behövas alls. I det fallet skulle den högsta skulden minskas till 66,1 miljarder danska kronor (8,9 miljarder euro), och den längsta garantiperioden skulle begränsas till elva år efter driftstarten. I vilket fall som helst kommer de danska myndigheterna att se till att de statliga garantierna och de statliga lånen strikt begränsas till den finansiering som är nödvändig för de verkliga kostnader som uppstår under planerings- och anläggningsfasen. Tidpunkten för omräkningen innebär alltså att kostnader som rör driftsperioden inte kommer att kunna subventioneras. Den beviljar enbart en tillfällig tidsbuffert för att ta hänsyn till eventuell finansiering som fortfarande rör anläggningsfasen men som uppstår kort tid efter anläggningsfasens slut. De danska myndigheterna kommer att lämna in denna uppdaterade beräkning till kommissionen.

(352) Den längsta garanterade perioden och det högsta garanterade beloppet följer alltså direkt av beräkningen av finansieringsunderskottet. Ju lägre finansieringsunderskott, desto kortare garanterad period och/eller desto lägre garanterat belopp och desto tidigare kommer Femern A/S att behöva låna på den öppna marknaden utan stöd av statliga garantier eller statliga lån. Kommissionen anser att det är lämpligare att koppla begränsningen av den garanterade perioden och det garanterade beloppet till gränserna för finansieringsunderskottet i stället för till ett

([162]) Enligt punkt 4.1 i tillkännagivandet om garantier bör de resulterande årliga kontantbidragsekvivalenterna diskonteras till nuvärdet med hjälp av referensräntan. I kommissionens meddelande om en översyn av metoden för att fastställa referens- och diskonteringsräntor (EUT C 14, 19.1.2008, s. 6), anges att referens- och diskonteringsräntor används som ett mått på marknadsräntan. I meddelandet används IBOR-räntesatser på ett år som beräkningsunderlag, och det förtydligas att marginalen är beroende av den berörda verksamhetens kreditvärdighet och ställda säkerheter, men även på dess tidigare kredithistorik. Samtidigt anges i meddelandet att kommissionen i vissa fall har rätt att använda kortare eller längre löptider. Med tanke på projektets långsiktiga karaktär och på att de årliga kontantbidragsekvivalenterna i sig baseras på skillnaden mellan den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden och den riskfria räntan anser kommissionen att det i det här fallet även är lämpligt att använda den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden som diskonteringsränta.

årligt kassaflödesbelopp, vilket Scandlines m.fl. föreslog. I praktiken fluktuerar det årliga kassaflödet ständigt, t.ex. på grund av ersättningsinvesteringar och regelbundet underhåll, varför det ändå skulle behövas en [typ av] beräkning av nettonuvärdet. Dessutom består stödåtgärden av en mängd lån som alla har separata återbetalningsperioder inom gränserna för den totala längsta garanterade perioden. Därför är det möjligt att statliga lån och statliga garantier kommer att samexistera med marknadsmässiga lån vid en viss tidpunkt. I vilket fall som helst anser kommissionen att stöd som överskrider finansieringsunderskottet inte är proportionerligt.

(353) Dessutom anser kommissionen att valet av statliga garantier och statliga lån som huvudsakliga instrument är en positiv indikator för både proportionaliteten och lämpligheten i stödet och att detta är att föredra framför beviljandet av en klumpsumma. I punkt 36 i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse anges att om ”det bakomliggande problemet är brist på tillgång till finansiering, bör medlemsstaterna i normalfallet använda stöd i form av likviditetsstöd, t.ex. ett lån eller en garanti”. Kommissionen anser att den danska finansieringsmodellen stämmer överens med den principen. En garantiåtgärd är ett effektivt instrument för att se till att Femern A/S inte överkompenseras, eftersom den enbart gör det möjligt för Femern A/S att hålla sina kapitalkostnader på en lämplig nivå för att projektet ska gå att genomföra, genom att finansieringsunderskottet avhjälps. De danska myndigheterna reviderade också 2014 års anmälan och kommer årligen att rapportera om utvecklingen i återbetalningen av Femern A/S skuld.

(354) Mot bakgrund av ovanstående och med hänsyn till den alternativa beräkningsmodellen för finansieringsunderskottet och den reviderade anmälan i tillägg till projekteringslagen och anläggningslagen konstaterar kommissionen att de statliga garantierna och de statliga lånen kan anses vara begränsade med avseende på tid och belopp. Dessutom konstaterar kommissionen, återigen med utgångspunkt i den alternativa modellen för finansieringsunderskottet i den reviderade anmälan, att stödbeloppet inte går utöver vad som är strikt nödvändigt för att det projekt som beviljas stödet ska vara tillräckligt lönsamt.

6.4.5 *Förhindrande av otillbörlig snedvridning av konkurrensen och avvägningstest*

(355) Enligt punkt 40 i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse ska ”medlemsstaten […] bevisa att de föreslagna stödåtgärderna är ett lämpligt politikinstrument för att uppnå projektmålet. En stödåtgärd anses vara olämplig om samma resultat kan uppnås med andra, mindre snedvridande politikinstrument eller andra, mindre snedvridande stödinstrument.”

(356) De danska myndigheterna anförde att eftersom det bakomliggande problemet för projektet var brist på tillgång till finansiering är stöd i form av likviditetsstöd, t.ex. ett lån eller en garanti, det lämpliga politikinstrumentet. Efter den reviderade anmälan är de statliga garantierna och statliga lånen strikt begränsade till den finansiering som behövs för de kostnader som uppstår under planerings- och anläggningsfasen. Det finns ingen risk för att garantin/lånen kan användas för att subventionera andra, icke stödberättigande kostnader och verksamheter. Därför anser kommissionen att den valda finansiella stödmekanismen är det lämpliga politikinstrumentet.

(357) Enligt punkt 41 i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse kan stöd anses förenligt om de negativa effekterna av stödåtgärderna i fråga om snedvridning av konkurrensen och inverkan på handeln mellan medlemsstaterna är begränsade och uppvägs av de positiva effekterna i fråga om bidrag till målet av gemensamt europeiskt intresse. I punkt 42 anges att när kommissionen bedömer de negativa effekterna av stödet ska den inrikta sin analys av den överblickbara påverkan stödet kan ha på konkurrensen mellan företagen på de berörda produktmarknaderna, inklusive föregående eller efterföljande marknadsled, och på risken för överkapacitet. Enligt punkt 43 i meddelandet kommer kommissionen att ”bedöma risken för avskärmning av marknaden och marknadsdominans […]. Projekt som omfattar byggande av infrastruktur ska garantera öppet och icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen och icke-diskriminerande prissättning”.

(358) Av detta följer att kommissionen för att förhindra otillbörlig snedvridning av konkurrensen och i sitt avvägningstest bör inrikta sin bedömning på de negativa effekterna av stödet i fråga om snedvridningen av konkurrensen och inverkan på handeln mellan medlemsstaterna.

(359) Den fasta förbindelsen ingår i en större plan för att främja rörlighet, fortsatt integration och kulturellt utbyte mellan invånare på båda sidor om den fasta förbindelsen och att förbättra sammankopplingen mellan de nordiska länderna och Centraleuropa för passagerare så väl som för väg- och järnvägstransporter. Dessa förväntade fördelar har erkänts på europeisk nivå genom att projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen har tagits upp över förteckningen över prioriterade projekt för TEN-T. I detta sammanhang kommer projektet den fasta Fehmarn Bält-förbindelsen också att skapa positiva effekter för flera ekonomiska sektorer i området, t.ex. bensinstationer, butiker, restauranger, hotell, nöjesparker samt för järnvägs- och busstransporter. Som erkänns i FSE-programmet kommer den fasta förbindelsen att öka tillgängligheten för järnvägstransporter, vilket leder till en överföring av gods och passagerare från väg till järnväg.

(360) Att den fasta förbindelsen öppnas kommer emellertid också att få negativa effekter för de färjerederier som trafikerar rutten Rødby–Puttgarden och även för andra färjelinjer i området. Minskad färjetrafik kan också få negativa effekter för de hamnar som används av dessa färjor i fråga om trafikvolymer och intäkter. Den fasta förbindelsen innebär en risk för att färjetrafiken på rutten Rødby–Puttgarden till och med försvinner när den fasta förbindelsen tas i drift, vilket också erkänns och beaktas i de socioekonomiska studierna. Kommissionen anser att Femern A/S förmåga att påverka färjerederiernas verksamhet är ganska begränsad eftersom det statliga stödet är begränsat till den finansiering som är nödvändig för de kostnader som uppstår under planerings- och anläggningsfasen, med finansieringsunderskottet som övre gräns. Dessutom är det den danska transportministern som kommer att fastställa de tullar och järnvägsavgifter som ska tas ut av användarna av väg- och järnvägsförbindelsen på den fasta förbindelsen. Även om Femern A/S till viss del kan påverka prisnivån genom att tillämpa rabattsystem begränsas detta av behovet av att säkerställa intäktsnivån, eftersom det statliga stödet har begränsats till att finansiera en andel av planeringen och anläggningen av den fasta förbindelsen, upp till gränsen för finansieringsunderskottet. Femern A/S måste alltså se till att de har tillräckligt stora intäkter för att kunna betala tillbaka sina lån för de fullständiga planerings- och anläggningskostnaderna och betala för sina driftskostnader. Därför anser kommissionen att den största inverkan på färjetrafiken skapas genom själva beslutet om att uppföra den fasta förbindelsen, vilket skapar ett alternativ till de befintliga transportmedlen. Valet av denna infrastruktur och dess tekniska lösning görs av de offentliga myndigheterna. Därför är det inte heller kommissionens sak att bedöma om tillträdesplanerna för Puttgarden, om de ens ingår i den fasta förbindelsen, kommer att ”nedgraderas”, vilket Scandlines påstår. Dessutom bör de danska myndigheternas beslut att inte ställa sig bakom Scandlines projektförslag bedömas inom ramen för de bredare rörlighetsplanen och rörlighetsvalen och är därför inte relevant i avvägningsbedömningen. Effekterna på färjerederierna och närliggande marknader är alltså inbyggda i den här typen av projekt där staterna strävar efter att erbjuda ett snabbare och bekvämare alternativ till färjetrafiken. Kommissionen hänvisar också till de danska myndigheternas påpekande att planeringen av järnvägslinjer på den danska sidan och prioriteringen av väg på den tyska sidan ingår i de offentliga myndigheternas uppdrag – och har beslutats av den danska respektive den tyska staten, inte av Femern A/S.

(361) Scandlines m.fl. hävdade vidare att den fasta förbindelsen skulle utveckla en stor merkapacitet i en redan mättad marknad. Kommissionen konstaterar att skapandet av ett alternativ till de befintliga tjänsterna som skiljer sig från dem och betraktas som överlägset av de danska myndigheterna inte kan likställas med att tillföra kapacitet till en mättad marknad.

(362) Vad beträffar risken för dominans och den generella effekten på konkurrensen kan det inte uteslutas att Femern A/S skulle få en dominerande ställning i fråga om vissa transporttjänster på Fehmarn Bält. Det bör dock påpekas att enligt fast rättspraxis ([163]) strider förekomsten av en dominerande ställning i sig inte mot EU-lagstiftningen. I själva verket har Scandlines i dagsläget ett faktiskt monopol på rutten mellan Rødby och Puttgarden. Om vi antar att färjetrafiken kommer att fortsätta även efter att den fasta förbindelsen har öppnats, vilket Scandlines hävdar, kommer den fasta förbindelsen faktiskt att bryta detta monopol och skapa en mer konkurrensutsatt marknad.

(363) Dessutom konstaterar kommissionen att den fasta förbindelsen inte kommer att skapa någon risk för avskärmning av marknaden, inte heller i tidigare eller senare marknadsled, eftersom den kommer att vara öppen för alla användare på lika och icke-diskriminerande villkor. Prisstrukturen kommer att vara icke-diskriminerande och transparent och kommer i fråga om tunga fordon att stämma överens med de tillämpliga bestämmelserna i Eurovinjettdirektivet ([164]). Enligt de upplysningar som har lämnats av de danska myndigheterna kommer järnvägsavgifterna dessutom att fastställas i enlighet med tillämplig EU-lagstiftning ([165]). Användartullarna på vägförbindelsen väntas motsvara det pris som tas ut av färjeoperatören, i enlighet med antagandet i 2016 års finansiella modell.

(364) Därför, vilket också bekräftas av tribunalen i dess domar av den 13 december 2018, är det visserligen rimligt att anta att ett projekt som rör anläggningen av infrastruktur som kommer att erbjuda ett alternativ till befintliga transportmedel innebär en risk för att de sistnämnda kommer att dra ned på sin verksamhet kraftigt, eller rentav försvinna, men det är också uppenbart att den fasta förbindelsen erbjuder en lösning som till övervägande del ger positiva effekter. Det är inte kommissionens sak att ifrågasätta de danska myndigheternas val.

(365) Därför anser kommissionen att stödet, som är ytterligare begränsat och reducerat i den reviderade anmälan som svar på de tvivel som uttrycktes i beslutet om att inleda förfarandet, endast har en begränsad negativ inverkan på konkurrensen och handeln och att denna uppvägs av de positiva effekterna i form av bidrag till målet av gemensamt europeiskt intresse.

([163]) Domstolens dom av den 9 november 1983, Michelin mot kommissionen, mål C-322/81, ECLI:EU:C:1983:313, punkt 57; domstolens dom av den 17 februari 2011, Konkurrensverket mot TeliaSonera Sverige, C-52/09, ECLI:EU:C:2011:83, punkt 24.

([164]) Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer (EGT L 187, 20.7.1999, s. 42).

([165]) Direktiv 2012/34/EU.

(366) Av ordalydelsen i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse finns det inget behov av att ta hänsyn till möjliga negativa inslag som inte rör snedvridning av konkurrensen eller inverkan på handeln mellan medlemsstaterna, eller göra en särskild miljöbedömning inom ramen för avvägningstestet så som NABU föreslår. Tribunalen bekräftade att ”[ä]ven om miljöskyddet ska integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik, i synnerhet politik som är avsedd att upprätta den inre marknaden, utgör det egentligen inte en av beståndsdelarna i denna inre marknad […]. Följaktligen hade kommissionen, vid fastställandet av de aktuella åtgärdernas negativa effekter, ingen skyldighet att beakta i vilken utsträckning de aktuella åtgärderna är ogynnsamma för genomförandet av denna princip [om miljöskydd] ([166]).

(367) Projektets miljökonsekvenser har i alla fall beaktats och hanterats på vederbörligt sätt av de nationella myndigheterna, och det konstaterades i enlighet med gällande unionslagstiftning och internationell rätt att de inte hindrade projektets genomförande. I beslutsprocessen för den fasta förbindelsen tog de danska myndigheterna vederbörlig hänsyn till projektets miljökonsekvenser. Den heltäckande och grundliga miljökonsekvensbedömning som genomfördes på den danska sidan beskrivs i detalj i förarbetena till anläggningslagen. Det anges tydligt i förarbetena, men även i avtalet om Fehmarn Bält – och är därför tillämpligt i både Danmark och Tyskland – att kraven enligt EU-lagstiftning och nationell lagstiftning måste utgöra grunden för förberedelsen, anläggningen och driften av den fasta förbindelsen över Fehmarn Bält. På grundval av projekteringslagen fick transportministern befogenhet att efter förhandlingar med miljöministern utarbeta miljökonsekvensbedömningsrapporter för anläggningsprojektet, inbegripet samråd och andra nödvändiga miljöbedömningar av anläggningsprojektet. Miljöministeriet, berörda myndigheter, företag och kommuner medverkade, och miljökonsekvensbedömningsrapporter osv. utarbetades i enlighet med direktivet om miljökonsekvensbedömning.

(368) Detta innebär att grunden för projektet alltid har varit att det skulle förberedas, konstrueras och drivas så att skadliga effekter på naturen och miljön förhindras och så att betydande negativa konsekvenser, särskilt i fråga om det europeiska Natura 2000-nätverket, motverkas på lämpligt sätt. Därför anser kommissionen att även om miljöaspekterna måste beaktas vid avvägningstestet finns det inga tecken på att den fasta förbindelsens påstått negativa konsekvenser för miljön skulle vara av sådan omfattning att de sannolikt skulle förändra resultatet av avvägningstestet.

(369) Kommissionen konstaterar att de negativa effekterna av stödåtgärderna i fråga om snedvridning av konkurrens och inverkan på handeln mellan medlemsstaterna är begränsad och uppvägs av de positiva effekterna i fråga om bidrag till målet av gemensamt europeiskt intresse.

6.4.6 *Särskilda villkor för förenlighet i fråga om statliga garantier – villkor för utnyttjande*

(370) I punkt 5.3 i tillkännagivandet om garantier anges följande: ”Kommissionen kommer att godkänna garantier endast om utnyttjandet av dem är underställt särskilda avtalsvillkor, vilka kan sträcka sig så långt som till en obligatorisk konkursförklaring av det stödmottagande företaget eller andra liknande förfaranden. Parterna måste komma överens om dessa villkor när garantin beviljas Om en medlemsstat skulle önska utnyttja garantin enligt andra villkor än de som ursprungligen avtalats vid beviljandet, kommer kommissionen att betrakta utnyttjandet av garantin som ett nytt stöd som måste anmälas enligt artikel 88.3 i fördraget.”

(371) Enligt § 4, stk. 2 i anläggningslagen får finansministern befogenhet att ge statliga garantier för att täcka Femern A/S skyldigheter i samband med lån och andra finansiella instrument för finansieringen av den fasta förbindelsen. Villkoren för att utnyttja denna typ av garanti regleras inte i anläggningslagen i sig. Som svar på de tvivel som togs upp i beslutet om att inleda förfarandet reviderade de danska myndigheterna 2014 års anmälan för att säkerställa att alla ([167]) sådana statliga garantier till förmån för Femern A/S kommer att ha följande minimivillkor för att utnyttja dem:

a) Femern A/S har underlåtit att i rätt tid betala ett belopp som ska betalas enligt det garanterade avtalet.

b) Långivaren ska lämna en skriftlig anmälan till garantigivaren enligt vad som anges i den berörda garantin.

c) Denna anmälan ska göras först när alla tillämpliga tidsfrister enligt det garanterade avtalet har löpt ut.

d) Långivaren har inte rätt att bevilja Femern A/S uppskov med att uppfylla sin skyldighet enligt det garanterade avtalet.

e) Garantigivaren ska ha minst fyra bankdagar på sig från mottagandet av en sådan anmälan för att betala det förfallna beloppet enligt det garanterade avtalet.

(372) Som redan konstaterats i skäl 203 i beslutet om att inleda förfarandet och med hänsyn till att den statliga garantin täcker icke-finansiella skyldigheter enligt § 4.4 i anläggningslagen hävdade de danska myndigheterna att villkoren

([166]) Tribunalens dom av den 12 juli 2018, Österrike mot kommissionen, T-356/15, ECLI:EU:T:2018:439, punkt 516 och den där angivna domen i Castelnoumålet: tribunalens dom av den 3 december 2014, Castelnou Energía mot kommissionen, T-57/11, ECLI:EU:T:2014:1021, punkterna 189–191.

([167]) Även de befintliga garantierna har jämförbara minimivillkor för att utnyttja dem.

för att utnyttja denna typ av garanti baseras på en tolkning av garantin mot bakgrund av de allmänna principerna i dansk lagstiftning. De danska myndigheterna lämnade ytterligare förtydliganden av denna fråga. I den danska lagen om garantier görs det åtskillnad mellan *simpel kaution* och *selvskyldnerkaution*. En *simpel kaution* innebär att den garanterade parten måste visa garantigivaren att gäldenären inte kan betala sina skulder. Normalt kräver detta att det antingen i) har fastställts vid en verkställighet (dvs. ett försök att verkställa en fordran på huvudmannens tillgångar) att huvudmannen inte kan betala sina skulder när de förfaller till betalning, eller ii) att huvudmannen är föremål för ett konkursförfarande eller liknande insolvensförfaranden. En *selvskyldnerkaution* innebär att den garanterade parten kan uppmana garantigivaren att betala om huvudmannen har underlåtit att göra betalningen i tid. Enligt dansk rättspraxis för garantier tolkas en garanti normalt som en *simpel kaution* om det inte finns tydlig grund för att tolka garantin som en *selvskyldnerkaution*. Om inte garantin tydligt beskrivs som en *selvskyldnerkaution* måste alltså den garanterade parten visa garantigivaren att huvudmannen inte har förmåga att betala sina skulder när de förfaller. När det gäller bestämmelsen i § 4, stk. 4 innebär detta att eftersom det inte föreskrivs i anläggnings- och driftslagen att villkoren för att utnyttja garantin i ett visst fall ska fastställas i exempelvis *bekendtgørelser* eller i särskilda avtal som täcker varje enskilt fall, kommer den statliga garantin i § 4, stk. 4 automatiskt att betraktas som en *simpel kaution*. Därför kommer den garanterade parten att behöva visa att Femern A/S inte kan betala sina skulder när de förfaller (enligt beskrivningen ovan) innan garantin kan utnyttjas. Därför anser kommissionen att möjligheten att utnyttja denna typ av garanti är avtalsmässigt kopplad till särskilda villkor.

(373) Även om kommissionen inte informerades om de exakta villkoren för utnyttjande vid den tidpunkt då stödet beviljades anser den att den kan godta garantierna med hänsyn till punkt 5.3 i tillkännagivandet om garantier.

6.4.7 *Insyn*

(374) Enligt punkt 45 i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse ska medlemsstaterna se till att åtminstone följande information offentliggörs på en övergripande webbplats på nationell eller regional nivå: texten till stödåtgärden och dess tillämpningsföreskrifter eller en länk till den, namn på den eller de beviljande myndigheterna, vilka de enskilda stödmottagarna är, form av stöd och stödbelopp, datum för beviljandet, typ av företag (små och medelstora företag eller stora företag), den region där stödmottagaren är lokaliserad (på Nuts 2-nivå) och den ekonomiska sektor inom vilken det stödmottagande företaget främst är verksamt på Nace-koncernnivå. De danska myndigheterna har åtagit sig att uppfylla detta krav.

6.4.8 *Rapporteringskravet*

(375) Enligt punkt 49 i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse ska det ”ske regelbunden rapportering av genomförandet av projektet”. I detta sammanhang har de danska myndigheterna åtagit sig att lämna in årsrapporter inklusive siffror över skuldens utveckling. Därför konstaterar kommissionen att detta villkor är uppfyllt.

7. **SLUTSATS**

(376) Kommissionen konstaterar att kapitaltillskotten, de statliga garantierna för lånen för att finansiera planerings- och anläggningskostnaderna och de statliga lånen för att finansiera planerings- och anläggningskostnaderna är statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget. Kommissionen konstaterar att de åtgärder som utgörs av avskrivning av tillgångar, förlustutjämning framåt, gemensam skatteordning, järnvägsavgifter och kostnadsfritt utnyttjande av statlig egendom inte är statligt stöd till förmån för Femern A/S i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget. Kommissionen konstaterar att med hänsyn till den reviderade anmälan utgör garantierna för derivaten inte statligt stöd till förmån för Femern A/S i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget.

(377) Kommissionen konstaterar att de anmälda åtgärderna till förmån för Femern A/S i form av ett kapitaltillskott på 510 miljoner danska kronor (68,4 miljoner euro) och en kombination av statliga lån och statliga garantier för lån upp till ett belopp av 69,3 miljarder danska kronor (9,3 miljarder euro), som ska avslutas senast 16 år efter det att driften har inletts, uppfyller de villkor som fastställs i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse och därför kan betraktas som förenliga med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 b i fördraget. Den årliga premien på den statligt garanterade skulden och de statliga lånen som Femern A/S är skyldig att betala till den danska staten höjs från 0,15 till 2 %. De danska myndigheterna har åtagit sig att senast fem år efter det att driften av den fasta förbindelsen har inletts (väntas för närvarande inledas 2033) lämna in en uppdatering till kommissionen av den alternativa beräkningsmodellen för finansieringsunderskottet (baserat på ett antagande om en genomsnittlig riskfri ränta på 1,5 %). I den uppdateringen kommer bufferten för anläggningskostnader att sänkas om det framkommer att de faktiska anläggningskostnaderna är lägre än beräknat. Det högsta garanterade beloppet och den längsta garanterade perioden kommer att minskas i enlighet med detta, vilket säkerställer att bruttobidragsekvivalenten för stödet inte överskrider det uppdaterade finansieringsunderskottet.

(378) De danska myndigheterna samtyckte till att undantagsvis avstå från sina rättigheter enligt artikel 342 i fördraget jämförd med artikel 3 i rådets förordning nr 1/1958 ([168]), och till att detta beslut antas och meddelas på engelska i enlighet med artikel 297 i fördraget.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

De åtgärder som utgörs av avskrivning av tillgångar, förlustutjämning framåt, gemensam skatteordning, järnvägsavgifter, kostnadsfritt utnyttjande av statlig egendom samt statliga garantier för derivat är inte statligt stöd till förmån för Femern A/S i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Artikel 2

De åtgärder som utgörs av kapitaltillskott och en kombination av statliga lån och statliga garantier till förmån för Femern A/S som Danmark åtminstone delvis olagligen har genomfört är statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Efter de ändringar av dessa åtgärder som anges i den reviderade anmälan är de förenliga med den inre marknaden på grundval av artikel 107.3 b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Artikel 3

Detta beslut riktar sig till Konungariket Danmark.

Utfärdat i Bryssel den 20 mars 2020.

På kommissionens vägnar
Margrethe VESTAGER
Verkställande vice ordförande

([168]) EEG:s råd: förordning nr 1 om vilka språk som ska användas i Europeiska ekonomiska gemenskapen (EGT 17, 6.10.1958, s. 385).